Políticas Públicas & Desenvolvimento Regional

Organizadores
Carlos Alberto Máximo Pimenta
Cecília Pescatore Alves

Políticas Públicas
&
Desenvolvimento Regional

Carlos Alberto Máximo Pimenta
Cecília Pescatore Alves
(Organizadores)

Políticas Públicas
&
Desenvolvimento Regional

Campina Grande - PB
2010

Sumário

PARTE 2
Políticas públicas educacionais: perspectivas históricas

PARTE 3
Políticas públicas e formação humana: realidades da sociedade contemporânea

Apresentação

Esta coletânea começou a ser organizada em meados e final do ano de 2006 e tem como propósito a busca de um olhar multidisciplinar sobre políticas públicas, levando-se em consideração o contexto regional e local, sem perder de horizonte as questões nacionais, latinas e mundiais. Tudo diante das tendências globais e suas consequências.

Para tanto, aqui nos propusemos em reunir pesquisadores de diferentes frentes, temas, núcleos, visões teóricas e campo de conhecimento para compor um conjunto de reflexões que pudessem trazer respostas à provocação mencionada acima. Os textos que ora apresentamos ao leitor colocam, em pauta, debates atuais, no que se refere às *políticas públicas*, por caminhos distintos. Contudo, a pergunta que se apresentou norteadora da preocupação neles contida, embora não houvesse uma formulação explicitada, foi: como refletir ou elaborar políticas públicas em regiões em desenvolvimento sem deixar de pensar no contexto histórico nacional e mundial?

Vemos, de modo implícito no conjunto dos textos, a emergência de perspectivas e de discussões que ao falarem de políticas públicas viabilizam temas outros de modo transversais, incorporando, em

face de seu aspecto multidisciplinar, inúmeras outras transcrições, revitalizam o debate sobre o papel do Estado, da Sociedade Civil e do Mercado. Destacamos: (**a**) a crítica presente à ideia de um desenvolvimento que não contemple o homem simples; o acesso para todos; as dimensões emancipatórias no processo de formação; e a constituição do sujeito, enquanto dono de seu próprio destino; (**b**) a identificação de uma nova tensão no embate entre público versus privado, circundantes em torno do ideário social contemporâneo estipulando o que venha a ser competência, eficiência, qualidade e agilidade; (**c**) o surgimento de demandas, nos diversos campos das relações sociais, de ordens globais, que redimensionam os caminhos e os sentidos de como se elaboram políticas públicas, num mundo demarcado pelo afrouxamento das ideologias e da soberania dos Estados Nacionais.

Essas interfaces ganham relevância ao falarmos de políticas públicas, principalmente quando se pretende localizar, de forma crítica e dialética, o contexto contemporâneo, em uma sociedade que consolida sua trajetória sob um Estado configurado com menor grau de soberania, uma supervalorização da tecnologia e do provado.

Hoje, fala-se de uma "nova" ordem mundial que coloca, em evidência, uma profunda e extensa recomposição do sistema produtivo global. No entendimento de René DREIFUSS (1996: p. 12), essa evidência promove a "*instauração de uma totalizante e cinzenta época de desilusões e desencantamentos de dimensão planetária*".

Embora esse movimento ainda tenha pouca visibilidade, percebe-se que está ocorrendo uma ruptura, uma dissolução ou uma descentração das promessas de felicidade oriundas do processo civilizatório, aqui entendida como sendo transformações sociais oriundas das revoluções francesa e industrial, tendo em vista as promessas de ordem, de harmonia, de solidariedade e de progresso, parte do ideário de tais revoluções. José Vicente Tavares dos Santos (1999, p. 10-12) ao organizar o livro sobre violência e globalização aponta para a necessidade de constituirmos uma sociologia da conflitualidade. O autor indica ter, a contemporaneidade, distanciado das posições orgânicas das sociedades ocidentais "civilizadas". Na América

Latina, na Índia, na África e nos países tidos como periféricos, este movimento ganha maior visibilidade. Para este autor, vários institutos que sustentavam a ordem social moderna perderam seus significados e o Estado, como exemplo, no sentido empenhdo nesta ordem, já não tem mais razão de ser.

Visível ou não, ao pensarmos no sujeito e no social, há um *deslocamento* do papel mediador do Estado e as consequências, em face da internacionalização da economia, poderá ou não resultar na fragmentação da identidade sociocultural ou no caráter pouco coletivo da formação do sujeito. Stuart Hall (1997), ao fazer uma análise das identidades, aponta para sua fragmentação a partir do final do século XX e entende que esse processo facilita o surgimento de novas relações socioculturais, políticas e econômicas. Via de regra, constitui outras identidades, inimagináveis, em comparação ao homem moderno. Em Anthony Giddens (1997), podemos perceber a dimensão da formação do sujeito quando busca conceituar o que denominou de *alta modernidade* e aponta para um *deslocamento sistêmico* como resultante da própria modernidade. Esses dois registros teóricos são importantes à compreensão do contexto contemporâneo, uma vez que aparece, em ambos, a denúncia de novos tempos, o que não pode ser desconsiderado em termos de políticas públicas.

Ainda da perspectiva do sujeito, Alan Touraine (1994) considera que a fragmentação da identidade e do sujeito imprime outras estratégias não só de inserção democrática e social, mas de possibilidades de resistências e de superação. Neste ponto, resgatamos parte do argumento de Touraine (1994: p. 213-245) no sentido de que o indivíduo não deve permanecer disjunto do sujeito, pois esta dualidade é um indicativo de submissão (deixar de ser sujeito da própria história) é, também, da sua morte. A sobreposição do indivíduo ao sujeito, por qual fala Touraine, tem consequências sociais severas: uma sociedade mundial cada vez mais vislumbrada pelo consumo "*que se consome em um presente cada vez mais breve, indiferente aos estragos causados pelo progresso na sociedade e na natureza*" (Idem, p. 213).

Do ponto de vista social, Ulrich Beck (1999) descreve os equívocos do globalismo e das respostas à globalização, ao apresentar que os novos tempos se traduzem no surgimento das sociedades de informação e de conhecimento e na eliminação das distâncias, das fronteiras, das barreiras alfandegárias que ocorrem como resultante da multiplicação das organizações internacionais. O argumento de Ulrich Beck remete à dimensão global, sem deixar de reconhecer as repercussões no local. É na dimensão do local que se circunscreve nosso interesse, ou seja: buscar respostas aos problemas sociais regionais-locais, sem perder de horizonte os traçados da ordem global.

Nunca, antes, foi tão forte a influência dos sistemas tecnológicos de comunicação no modo de ver, sentir, avaliar, ser, estar e viver de pessoas e grupos sociais; o que acontece lá ou aqui é transmitido simultaneamente, em tempo real. Implica sobremaneira na aproximação, reprodução, assimilação e rejeição de práticas ou manifestações. Para Zygmunt BAUMAN (2001), a modernidade é portadora da fugacidade das atuais experiências sociais, pois as seguranças materiais creditadas pela ideia de modernidade transformaram-se em verdade líquida. Para esse autor, com a quebra das garantias, tudo ficou fluído, volátil e instantâneo.

O mundo sofreu com a queda do muro de Berlin, o fim da Guerra Fria e a dissolução da URSS radical transformação, inicialmente, de cunho político-econômico, repercutindo em toda ordem. De uma forma ou de outra, o mercado sinaliza em conduzir e dimensionar as produções no interior do social, da cultura e do sistema produtivo. Resulta, ao nosso ver, em uma modificação das orientações no núcleo do tempo e do espaço, ambos constituídos no transcurso da sociedade industrial moderna.

Uma tendência desse processo político–econômico, impulsionada pelos efeitos dos processos globais, é a minimização dos espaços de atuação do Estado. Essa minimização coloca, em evidência, a “eficiência”, exclusiva, do setor privado, tendo em vista sua dinâmica e agilidade na “gestão” de seus interesses. No caminho inverso,

inscreve-se o Estado no rol do atraso, da lentidão e da ineficiência na condução das intervenções que lhe competem. No Brasil, esse acontecimento se faz mais evidenciado, dos anos 80 em diante, no campo da educação, da cultura, do social, da segurança e da comunicação.

Diante desse quadro, esta coletânea traz ao debate a tensão "público versus privado", dentro do marco "regiões em desenvolvimento". No caso, propõem-se em fazer esse caminho por traçados inversos, vitaliza as dimensões públicas das políticas públicas e sociais. Na realidade, não se trata de uma defesa de estatização das políticas públicas. Trata-se de apontar, por intermédio das pesquisas e dos argumentos teóricos presentes nos textos, o caráter público das políticas públicas e sociais, mesmo que elas sejam conduzidas pela esfera do privado.

Pois bem, é com base neste mundo fluído, veloz, fugaz e instantâneo que devemos estabelecer os marcos de partida à crítica da ideia de *desenvolvimento* e da *explicitação da tensão público versus privado*. Aqui, portanto, temos um campo de pesquisa, ainda em aberto, para adensarmos o debate sobre políticas públicas. Estas, enquanto espaço de decisões, projetos, ruídos, ambiguidades, escolhas, totalidades, incertezas, ordens, desordens, possibilidades, em termos do regional-local sem perder de horizonte o global.

Dado as diversas facetas das políticas públicas e das propostas encaminhadas, decidimos estruturar a coletânea em três partes, localizadas pelas questões do social, da educação e da formação.

A primeira parte, composta por quatro textos, a qual intitulamos de **Políticas Públicas: em debate o social**, abrimos com José Rogério Lopes, "*Políticas Públicas e Processos Sociais de Exclusão: contribuições ao enfrentamento da pobreza urbana na contemporaneidade*". Ele revisa as contribuições teóricas de autores que abordam os processos de "exclusão social" como um conjunto de referências configuradas historicamente na dinâmica de internacionalização da economia, de orientação neoliberal. Dessa revisão, indica a necessidade de distinguir entre as políticas públicas de "combate

à exclusão" e aquelas que se autoatribuem um caráter de inclusão, para justificar a complementaridade de ambas. Dessa revisão, também, destacam-se categorias e elementos de análise (como o debate atual entre redistribuição e reconhecimento, no campo das reivindicações de direitos e das políticas públicas) que permitem identificar novos condicionamentos sociais que afetam os sentidos produzidos pelos sujeitos em condições de vulnerabilidade ou privações geradas na pobreza urbana, importantes para orientar uma revisão das diretrizes das políticas em questão.

Ao abordar a questão dos "*Deslocamentos Humanos no Vale do Paraíba: indicadores para a construção de Políticas Sociais*", Maria Fernanda Teixeira Branco Costa e Thaís dos Anjos Segura Gimenez trabalham com o conceito de vulnerabilidade social referindo-se aos migrantes ou aos moradores de rua, pessoas em trânsito pelo Vale do Paraíba paulista, em especial nas cidades de São José dos Campos, Taubaté e Aparecida do Norte. Elas utilizam como fonte de dados as instituições e os profissionais de Serviço Social e afirmam, em face do processo de globalização, que o debate atual sobre a migração suscita a configuração de um novo padrão migratório brasileiro que desafia os municípios e indica a necessidade de redes de atendimento que contemplem a configuração contemporânea dos deslocamentos humanos.

Maria Regina de Ávila Moreira, em "*Políticas Sociais e Gênero: um balanço de experiências na área da Assistência Social*" procura situar algumas experiências de programas, como por exemplo: o Único de Assistência Social, e projetos sociais desenvolvidos no Vale do Paraíba, à luz da concepção de gênero. Identifica, também, as ações que contribuem para superar ou reproduzir relações de desigualdade e opressão. Na aproximação entre os programas e as contradições de gênero, tomadas como relações de desigualdades históricas, portanto, sociais, econômicas, políticas e culturais entre os sexos, a autora explicita outras dimensões subjetivas presentes no cerne da questão social e suas repercussões na sociedade.

No fechamento desta parte**,** Maria Auxiliadora Ávila dos Santos Sá, autora do texto "Política Social, Cuidados e Cuidadores de Idosos: aproximações à realidade do Vale do Paraíba paulista", tratou de pensar as políticas públicas para idosos no Vale do Paraíba paulista, a partir dos resultados obtidos em duas pesquisas realizadas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Envelhecimento (NEPENV), do Departamento de Serviço Social da Universidade de Taubaté, entre 2001 e 2006. Considerou que o crescimento da população idosa brasileira, a cada censo demográfico, deixa de ser uma projeção para tornar-se realidade preocupante, em termos de políticas sociais. Chega, fundamentada em dados empíricos consistentes, ao resultado de que a proteção a esse segmento populacional, garantida pela Constituição de 1988, pela Política Nacional do Idoso, de 1994, pelo Estatuto do Idoso, de 2003, ainda não se consolidou no país.

Na parte seguinte, **Políticas Públicas Educacionais: perspectivas históricas**, composta por dois textos, específicos do campo da História da Educação, "*Políticas Públicas e a Educação Infantil Brasileira: problemas, embates e armadilhas*". Fabio Pinto Gonçalves dos Reis e Delcimar de Oliveira Cunha analisam a história da educação infantil brasileira ao investigarem, criticamente, a legislação escolar e os documentos produzidos oficialmente pelo Estado, como a implementação das leis e dos manuais de formação, caso dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, 1998, cuja relevância da proposta é a de apresentar questões específicas de conotação pedagógica implícitas nesta ação legislativa. Nessa perspectiva, apontam as várias relações, limites e dimensões dessa documentação fomentada para ordenar e organizar práticas sociais e educativas em torno da infância.

Já no ensaio "*Fragmentos de uma história das políticas públicas de educação no Brasil*", André Luiz Paulilo e Rachel Duarte Abdala tomam como ponto de análise as relações entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação das políticas públicas de educação, em que questionam a atitude do Congresso Nacional perante a definição das políticas de educação, com base em alguns fragmentos da

história política do país, tendo em vista discutir os horizontes de ação do legislativo perante as leis orgânicas do Estado Novo, as discussões da LDB de 1961, o tecnicismo do período militar e a organização da escola atual. Para os autores, com a avaliação desses episódios pretendem circunstanciar alguns limites da ação política em torno do mais importante âmbito de decisão sobre as políticas públicas de educação numa democracia.

Na última parte, a qual denominamos de **Políticas Públicas e Formação Humana: realidades da sociedade contemporânea**, o texto dos autores Cecília Pescatore Alves, Carlos Alberto Máximo Pimenta, Régis de Toledo Souza e André Luiz da Silva, "*Educação E Mediação: Apontamentos Teóricos Para o Debate Sobre Políticas Públicas*" inicia esta seção. Propõem-se discutir o papel mediador da escola pública contemporânea caracterizando um quadro teórico com a finalidade de adentrarem no debate sobre o tema das políticas educacionais, enfocado no que chamam de "sociedades em desenvolvimento". Essa discussão parte do conceito de *mediação* sistematizado por Raymond Williams em face da contribuição que ele pode fornecer para o estudo do papel da escola na realidade atual, experienciada nas tendências das políticas educacionais, da educação pública e das exigências socioculturais e econômicas consideradas como um recurso para o enfrentamento das desigualdades históricas presentes na lógica do sistema produtivo brasileiro. Entendem que todo estudo que investigue o escopo das mudanças que afetam a escola deve reconhecer os nexos reais e conceituais que imbricam a realidade da escola com a concretude da vida social, na forma de novos condicionamentos sociais, sobretudo em decorrência da internacionalização da economia e da reestruturação das escalas produtivas do sistema capitalista, o que tem impulsionado mudanças, recentes, na organização e na estrutura da escola, deslocando a centralidade de seu papel formador para atender às exigências de uma abstrata vontade do "mercado".

Por sua vez, os autores do texto "*Participação e Políticas Públicas: para a produção de territórios mais igualitários*", Eda Tassara, Omar

Ardans e Vanessa Louisse Batista, apresentam modos de participação de cunho democrático, resultantes da avaliação de dois Programas de Educação Ambiental implantados na cidade de São Paulo durante os anos 90. Um era: "*educação ambiental no programa de canalização e implantação de vias, recuperação ambiental e social de fundos de vales – PROCAV II*" e o outro: "*programa de educação ambiental e cidadania no Distrito da Pedreira e Guaraú Bororé*". Estes desenvolvidos em parcerias entre instituições da Universidade de São Paulo, do Estado de São Paulo e da Sociedade Civil, com a preocupação de ações de intervenção no campo da educação socioambiental. Acreditam que a experiência acumulada nesses anos de pesquisa e de intervenção foi significativa para uma compreensão coletiva da problemática socioambiental, explicitada em um dado território geográfico compartilhado. Esse movimento ganha força na medida em que se der ou se estabelecer conexões em que a produção de relações tenha um maior teor democrático.

Leandro Roberto Neves, ao discorrer sobre "*A representação social do lugar e o lugar da representação, na cidade de Boa Vista, RR*", discute as representações sociais dos moradores da cidade de Boa Vista, no início do século XXI, apontando que Boa Vista, historicamente, apresentou um crescimento econômico alavancado pelos programas federais de desenvolvimento da Região Norte. Esses, somados à exploração mineral no Estado, aceleraram um processo de migração nacional e internacional que acarretou mudanças sociais, culturais e econômicas, neste município. Por sua vez, os munícipes envolvidos no jogo ideopolítico entre demanda popular, políticas públicas e o Estado fronteiriço, disseminaram uma representação da cidade como um lugar híbrido culturalmente, difuso socialmente e promissor economicamente. Por outro lado, a pesquisa revela que a maioria dos citadinos expressa sentimentos de não pertencimento à cultura, à vida política e social da cidade. Neste quadro, a representação da cidade carrega aspectos ímpares de um ethos regional, mas sofre os efeitos de um processo de empréstimo cultural.

Maria Aparecida Morgado, no texto "*Políticas de formação de agentes da segurança pública: um desafio para a democracia brasileira*" que encerra este livro, faz uma abordagem das políticas de formação de agentes de segurança pública, tendo como foco as Forças Armadas brasileiras, em geral, e as polícias militares estaduais, em particular. A autora entende que os altos índices de letalidade das polícias traduzem em um dos problemas relativos ao abuso no uso da força que o Estado brasileiro ainda não conseguiu superar. Traz como exemplo o contundente caso da execução dos 111 presidiários na Casa de Detenção de São Paulo, ocorrida em 1992, parte da história recente de atentados com a dignidade humana e dos recorrentes episódios da execução de civis protagonizados por policiais militares, objetos de denúncias dos organismos de Direitos Humanos, pressões diplomáticas e condenações internacionais. De forma densa, apresenta os limites tênues existentes na imaginação social sobre esses acontecimentos: se, por um lado, essas ações policiais produzem rechaço em setores da sociedade, por outro, produzem aprovação e, também, uma espécie de indiferença que concorre para legitimá-las. Acrescenta, em termos intersubjetivos, que esses atos mais parecem predominar a identificação com os agentes das mortes que com suas vítimas. Para elaborar sua reflexão sobre as políticas de formação dos agentes de segurança pública, faz análise do Programa denominado "Bases Curriculares Nacionais para Formação dos Profissionais da Segurança do Cidadão", lançado, em 2000, pelo Ministério da Justiça e tem como campo de observação as ações promovidas pela Academia de Polícia Militar Costa Verde, da PM de Mato Grosso, que, em 2001, incorporou a reforma curricular no seu Curso de Formação de Oficiais – Bacharelado em Segurança Pública (CFO). Dentro desse universo, recorre à pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMT com egressos do CFO, formados em 2003, na primeira turma pós reforma curricular. Na sua reflexão, sugere que a tarefa político-pedgógica de proposição e implantação de políticas de formação deve envolver setores estatais da Justiça, da Educação e setores organizados da

sociedade civil para propiciar uma atuação policial compatível com o aprofundamento da democracia.

Nesta oportunidade, apresentamos um conjunto de textos que tem o intuito de contribuir ao debate sobre políticas públicas. Todavia, cabe ressaltarmos que ao leitor compete avaliar as tendências das políticas públicas em âmbito local, regional, nacional e mundial e, de muitas formas, participar de uma efetivação de práticas mais abertas, democráticas e emancipatórias. Portanto: boa leitura!

Os Organizadores

PARTE 1

Políticas públicas:
Em debate o social

Políticas públicas e processos sociais de exclusão: Contribuições ao enfrentamento da pobreza urbana na contemporaneidade

José Rogério Lopes[1]

Introdução

Hoje, na medida em que a sociedade contemporânea se afasta dos ideais e referências do Estado de bem-estar social – contexto no qual o controle social era exercido na perspectiva da configuração de um Estado totalizante[2] (MARCUSE, 1967) – emerge um conjunto de novos condicionamentos sociais que tendem a subsumir as formas de controle social em novas formas de sociabilidade (ZALAUAR, 1997).

---

1 Pedagogo, Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP e Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos/RS (jrlopes@unisinos.br)

2 Da perspectiva do Estado totalizante, Marcuse (1967, p. 25) afirma que se trata de "uma coordenação técnico-econômica não terrorista que opera através da manipulação das necessidades por interesses adquiridos", que "se afirma através dos seus poderes sobre o processo mecânico e sobre a organização técnica do aparato" produtivo. Ao mesmo tempo, esse Estado busca produzir uma gama muita extensa de informações sobre as necessidades dos indivíduos, que o capacita a controlar melhor os mesmos.

Entre as formas emergentes de sociabilidade, aquelas que se enformam no quadro das ações e relações que se costumou denominar de exclusão social são importantes para análise, seja por sua multidimensionalidade ou pela complexidade causal.

De fato, a concepção de exclusão social costuma ser relacionada a um plano de causalidade complexo e multidimensional, diferenciando-se da concepção de pobreza, sobretudo porque aquela é uma condição produzida na emergência do neoliberalismo, caracterizada pela estratégia de sobredeterminação constante dos termos que fundam e reproduzem os jogos contemporâneos entre mercado, trabalho, Estados, poder e desejos.

Enquanto a pobreza é um desdobramento das relações históricas e estruturais de oposição entre os interesses de classes, portanto, um fenômeno econômico que se configura na questão social derivada das relações capital versus trabalho, a exclusão social se caracteriza por um conjunto de processos que se estabelecem no campo alargado das relações sociais contemporâneas: a precarização do trabalho (ANTUNES, 1994), a desqualificação social (PAUGAM, 1999), a desfiliação social (CASTEL, 1999), a desagregação identitária (BAUMAN, 2005), a desumanização do outro (HONNETH, 1992) e a anulação da alteridade (XIBERRAS, 1993; SUNG, 2002).

Tais processos geralmente são responsabilizados pela emergência ou difusão de outros fenômenos: o desemprego estrutural, a população de rua, a fome, a violência, a falta de acesso a bens e serviços, à segurança, à justiça e à cidadania, entre outros.

As condições que configuram a pobreza confirmam a dimensão de sujeito do pobre, na razão do controle de sua participação na economia, uma vez que a gênese do capitalismo pôs em evidência a produção da pobreza em massa, de forma mais homogênea que a aquela produzida no desenvolvimento do sistema, entre o final do século XIX e meados do século XX.

O desenvolvimento das relações produtivas envolveu essa massa de pobres em uma estrutura dinâmica de condições e fatores diversos,

impondo aos sujeitos a criação e efetivação de estratégias de sobrevivência que começaram a se diferenciar, na medida em que:

- esses fatores afetam os indivíduos de formas diferentes de acordo com sua inserção na sociedade; seu efeito dependerá da posição de cada indivíduo em termos de relações de produção (DUPAS, 1999, p. 28)[3];
- sua consciência de classe (ou sentimento de pertencimento) definiu orientações distintas de agregação ou articulação em torno de organizações de defesa de seus interesses ou de reivindicação pela satisfação de suas necessidades.

Nesse sentido, a própria experiência decorrente dos movimentos de reivindicação das classes trabalhadoras, que se especializaram em níveis locais, regionais e nacionais, ao invés de se internacionalizarem, permite afirmar que, hoje, "grupos que partilham a mesma pobreza chegaram lá de diferentes maneiras e têm diferentes probabilidades de saírem dela" (DUPAS, 1999, p. 29).

Essa ideia pressupõe, também, que a pobreza produz lugares, como contextos nos quais ocorrem formas distintas de organização dos sujeitos, enquanto atores sociais que participam dos diferentes modos de produção. Na visão de Santos (1997), os sujeitos caracterizam-se como atores sociais à medida que são reconhecidos como elementos presentes na configuração das estruturas[4] que

---

3 Essa idéia se aproxima da concepção de "situação de classe", em Weber ([s.d.], p. 212), expressa "mais sucintamente como a oportunidade típica de uma oferta de bens, de condições de vida exteriores e experiências pessoais de vida, e na medida em que essa oportunidade é determinada pelo volume e tipo de poder, ou falta deles, de dispor de bens ou habilidades em benefício de renda de uma determinada ordem econômica. A palavra 'classe' refere-se a qualquer grupo de pessoas que se encontrem na mesma situação de classe". O destino dos sujeitos de uma dada classe social seria "determinado pela oportunidade de usar, em proveito próprio, bens e serviços no mercado" (WEBER, [s.d.], p. 214).

4 Santos apropria-se da idéia formulada por F. Perroux, segundo a qual uma estrutura "se define por uma 'rede de relações, uma série de proporções entre fluxos e estoques de unidades elementares e de combinações objetivamente significativas dessas unidades'" (SANTOS, 1997, p. 16), para argumentar que "as estruturas [...] são formadas de elementos homólogos e de elementos não homólogos. Entre as primeiras estão as estruturas demográficas, econômicas, financeiras, isto é, estruturas da mesma classe e que, de um ponto de vista analítico, podem-se considerar como estruturas simples. As estruturas

interagem para a constituição da realidade social. Evidente que essa presença interagia e ainda interage como força, na constituição dos mecanismos de controle social.

A própria lógica de constituição dos direitos que enformam o ideal de cidadania, nas sociedades ocidentais, seguiu esses condicionamentos (LOPES, 2001a), de forma que sua universalização tornou-se mais um problema que uma solução. Ou seja, como tais direitos foram se institucionalizando ao passo que as reivindicações das classes trabalhadoras foram se diversificando e se localizando, no desenvolvimento do jogo de forças entre elas e o capital, estabeleceu-se uma gradação no acesso a tais direitos que resultou em uma hierarquia dos sujeitos assistidos pelos mesmos. Essa hierarquia estaria na base mesma da distinção que Rosanvallon (1995) elabora entre droits-libertés e droits-créances (direitos-libertados e direitos-créditos, que pressupõem a liberdade política e a condição da redistribuição das riquezas). E aqui surge uma hipótese de trabalho um tanto polêmica: a de que a hierarquia dos assistidos pelos direitos de cidadania corresponde a uma estratificação das condições de inserção dos trabalhadores no mercado, que hoje se explicita em uma disputa pela permanência no próprio mercado, como uma das novas formas de controle social.

Se antes a condição de inserção no mercado condicionava a configuração dos lugares próprios dos sujeitos, hoje o próprio mercado tornou-se o lugar dos sujeitos.

A importância dessa formulação está assentada na necessidade de perceber que o ideal de igualdade que se produz e reproduz no quadro do desenvolvimento de tais relações, nas sociedades ocidentais, desdobra-se da determinação reconhecida na e pela igualdade do trabalho. Ora, se tal hipótese se confirmar, há duas questões daí derivadas que merecem nossa atenção: uma refere-se ao potencial de autonomia do sujeito contemporâneo, sobretudo daquele que

---

não homólogas, isto é, formadas de diferentes classes, interagem para formar estruturas complexas. [...] A realidade social, tanto quanto o espaço, resultam da interação entre todas essas estruturas" (SANTOS, 1997, p. 16-17).

trabalha, ou procura trabalho; outra se refere ao reconhecimento dos tipos e graus de solidariedade que os sujeitos são capazes de estabelecer, nas suas relações em sociedade.

Sociedade, pobreza e políticas públicas

Esse contexto, sucintamente configurado, permite por sua vez, que se estabeleça um paralelo entre a gênese e o desenvolvimento da pobreza – discutidos anteriormente – e aquilo que denominávamos de sociedade.

Enquanto formulação abstrata, segundo Dubet (1996), a sociedade pode ser apreendida nas elaborações sociológicas clássicas por cinco critérios, quais sejam: moderna; sistêmica; um Estado-Nação; industrial; e o ator social é a vertente subjetiva do sistema.

A medida desses critérios explicita uma orientação fundamental para essa análise. Na razão pela qual expõe tais critérios, Dubet (1996, p. 41-50) assim os justifica:

- a sociedade é moderna e a sociologia é evolucionista, pois estuda e explica "a história da humanidade como um processo que vai da tradição do primitivo das tribos para o moderno, para a divisão do trabalho" (a tradição da modernidade);
- a sociedade é sistêmica, não porque toda ela seja sistêmica[5], e sim, porque explicar a vida social tem implicado em expor para quê as coisas servem no interior do sistema, segundo as relações funcionais que os diversos elementos mantêm, nas sociedades complexas;

5 Lembre-se da distinção que Habermas (1990) elabora entre mundo vivido e mundo sistêmico. No primeiro, marcado pela reprodução simbólica (interação) o autor refere-se à experiência comum a todos os indivíduos "atores", na qual se reflete o óbvio e o questionamento do feito das certezas, que são possíveis a partir da ação comunicativa. Já no segundo se realiza a razão instrumental, objetivada nos subsistemas econômico e político, que desenvolvem mecanismos auto-reguladores, o dinheiro (capital) e o poder (burocracia), e que permite a "integração sistêmica". Essa distinção é também discutida em Freitag (1990).

- a sociedade é um Estado nacional, porque ela se encarna em uma forma particular que é o Estado-Nação, em uma integração funcional sistêmica de uma economia nacional, de uma cultura nacional e de um sistema político nacional, quer seja ela pensada como efetivada pela burguesia, pelo Estado ou pela cultura;
- a sociedade é industrial, o que pressupõe reconhecer e explicar os conflitos de classes dominantes. Esse reconhecimento assume pelo menos duas formas teóricas gerais: primeira, a de que a integração social não pode ocorrer sob a lógica de tais conflitos, pois eles opõem antagonicamente as classes sociais; segunda, a de que o conflito de classes reforça a integração social porque se trata de um conflito negociável sob o manto da democracia[6];
- na sociedade, o ator é o sistema, ou seja, o ator social é definido como a vertente subjetiva do sistema. Meus sentimentos amorosos, minhas opiniões políticas, minha maneira de vestir são o produto da minha socialização, isto é, a maneira como eu me integrei subjetivamente nos objetivos do sistema.

E aqui, Weber (s.d.) deve ser lembrado, quando afirma que o sistema é produzido pelos atores. Dessa complementaridade, pode-se afirmar que a ordem social se explica pela ação social socializada (DUBET, 1996, p. 23).

Pode ser incluída nessa formulação das sociologias clássicas uma sexta categoria, relacionada à dinâmica de formação e desenvolvimento social, estruturada no fato de que a sociedade é institucionalizada (uma contribuição antropológica sobre o processo de socialização). Ou seja, a institucionalização implica reconhecer que não só o ator é o sistema, mas que a modernidade, a industrialização e a formação do Estado-Nação se reproduzem através da formação de

---

6 Perceba-se que, para cada uma dessas formas gerais podem-se constatar também modos distintos de efetivação do controle social.

vínculos institucionalizados em divisões sociais: classes, segmentos, categorias de sujeitos, grupos, entre outras.

A importância desse último critério está fundamentada na concepção de que a instituição tem historicidade e autoridade moral (BERGER e BERGER, 1977) e que é ela que promove a reflexividade da vida moderna, segundo Giddens (1991). Isso implica em reconhecer que os critérios de injustiça eram delineados institucionalmente.

Porém, a maneira como esses critérios imbricaram-se na produção da sociedade, implicou um movimento constante e dinâmico da figura do sujeito, da categoria de pobreza, das condições de trabalho e dos modelos de integração social (além, é lógico, das próprias ideias de Estado e de mercado) (DUBET, 1996; ZALUAR, 1997).

Nesse sentido, uma análise comparativa elaborada entre Estados Unidos, França e Brasil (KOWARICK, 2003) identificou uma variação de combinações assimétricas desses elementos, conforme foram se organizando em políticas sociais, nessas sociedades concretamente estabelecidas, segundo os critérios anteriormente definidos. Essa diversidade indica equívoco daquele que pretende explicar as condições atuais pela presença e o papel dos atores sociais fundantes dessa relação: a burguesia, os trabalhadores e o Estado (sendo que a pobreza desdobrar-se-ia como uma das condições da segunda categoria de atores).

Segundo Zaluar (1997, p. 4),

> Na sociedade atual, em que as classes sociais, tais como foram reconhecidas e analisadas no século XIX e na primeira metade deste, não são mais as únicas divisões relevantes, segmentarizações múltiplas criaram outras exclusões e novos sujeitos de direito nas lutas que se seguiram.

Mais que isso, o desenvolvimento das sociedades mostra que algumas dessas figuras tornaram-se difusas, chegando quase ao anonimato, nesse processo[7]. Isso decorreu, sobretudo, de dois fato-

7 Ou seja, as classes trabalhadoras foram substituídas pelos sindicatos e outras

res interligados: a sociedade manteve-se sistêmica e, mais que isso, ampliou a cobertura do mundo sistêmico sobre o mundo vivido; por outro lado, a economia, antes um componente funcional da integração promovida pelo Estado nacional, tornou-se o próprio modelo de integração, na medida em que se internacionalizou.

A internacionalização da economia foi uma sobre-determinação do componente-meio para um componente-fim, rompendo com a configuração e a soberania do Estado-Nação (MARTINS, 1996; CARVALHO, 1997). Rompe-se também com a ideia de sociedade e, em extensão, com a ideia de sujeito (como ator social), na medida em que a internacionalização da economia transformou a razão ou a racionalidade que sustentava os vínculos entre os atores sociais (TOURAINE, 2006).

É na raiz dessa transformação que emerge a concepção de exclusão social, "[...] que vem a ser, portanto, um traço constitutivo da classificação na qual se baseia o conceito estrutural de identidade social" (ZALUAR, 1997, p. 2). E aqui importa perceber que esse traço afeta a concepção de desigualdade, como afirma Carvalho (1997, p. 16): "A pobreza assume na contemporaneidade um significado excludente. É nessa condição que a desigualdade social é também re-significada, sinalizando novos processos de discriminação e apartação social [...]".

Ou ainda, segundo H. Arendt (apud MAIOLINO e MANCEBO, 2007, p. 17):

> A exclusão social apareceria como a face rejeitada do neoliberalismo globalizado, para cujos integrantes não há nenhuma política assistencialista [...] (e) no lugar da ideia de um exército industrial de reserva [...] teríamos a ideia do estorvo, da exclusão, a imputação de uma sub-humanidade aos grupos, cada vez mais numerosos [...].

---

organizações classistas, a burguesia e sua expressão capitalizada, na forma do empresariado, foram substituídas pelo mercado, e o Estado foi substituído pela competição partidária na disputa pelos governos.

Nesse contexto, constatam-se as dificuldades atuais das políticas sociais e da diversidade de programas públicos de combate à pobreza ou à exclusão, que ignoram o traço constitutivo de tal classificação e se debatem entre posições defensivas de modelos de integração nacional ou em pequenos grupos e comunidades (ZALUAR, 1997), sem apreender ou atender as mudanças significativas no caráter das injustiças sociais. Tais políticas se propõem universais, mas passaram a ser focalizadas, em seu direcionamento de privilegiarem ora os processos de exclusão (o chamado "combate à exclusão"), ora os de inclusão (as chamadas políticas inclusivas) (SOUZA, 2004; IVO, 2004).

Essa focalização foi acompanhada, na última década, de um processo de descentralização que pressupõe um melhor reconhecimento das demandas dos sujeitos excluídos, mas que produz uma "reconversão do social" (IVO, 2004) e impõe aos governos locais a sua gestão, conforme indica Celina Souza (2004). Complementar a esse processo, "a tendência à interconexão mais direta entre o global e o local deslocam o Estado-Nação para uma zona de mediação, mais do que de decisão autônoma" (CARVALHO, 1997, p. 18), o que colabora para a reprodução de tal indecisão.

Urge, assim, rever os pressupostos teóricos dos processos sociais de exclusão e buscar apreender os registros empíricos que se configuram em tais processos, sobretudo os que se produzem nas "[...] zonas sombreadas [...] dos processos de integração" (ZALUAR, 1997, p. 2), para enfatizar a necessidade de efetivar políticas públicas que cubram os critérios concretamente demandados nos planos e setores da vida social por eles afetados.

Exclusão social: registros teóricos e políticos

A concepção de exclusão aparece de maneira diversificada. Pode-se pensar seu aparecimento segundo modelos distintos de análise, conforme o locus ou o focus das diferentes abordagens. Enquanto alguns autores optaram por debater o estatuto teórico

do conceito (NASCIMENTO, 1994; OLIVEIRA, 1997), denunciando a ilusão projetada na oposição excluídos/incluídos (entendendo que exclusão e inclusão são processos complementares produzidos dialeticamente na dinâmica econômica da sociedade capitalista), outros investigaram os "processos sociais excludentes" (MARTINS, 1997; ZARTH, 1998; VERAS, 1999; CATTANI, 2005) e mostraram que a complementaridade entre exclusão e inclusão é cada vez menos regular, no capitalismo contemporâneo, em prejuízo do segundo processo.

Essas tendências são importantes, pois abordam processos nos quais os sujeitos pobres projetam idealizações e identificações com mudanças de suas condições. Na primeira tendência, prevalece a abordagem dos processos de controle da participação dos pobres na economia, embora se visualize uma abertura aos processos políticos; na segunda, se reconhece uma porosidade já estabelecida entre processos econômicos e políticos e uma abertura para a potencialidade de mudanças também aos processos culturais.

Esta reflexão está alinhada à segunda tendência, na qual se destacam os trabalhos de Atkinson (1998) e de Rogers, Gore e Figueiredo (1995), essenciais para a compreensão da emergência da concepção de exclusão social. O primeiro explicita o caráter dinâmico e a natureza multidimensional da exclusão social, além da extensão desse processo a campos sociais mais amplos que a participação na vida do trabalho.

O segundo, uma coletânea organizada pelos autores, circunscreve a gênese da exclusão social em fenômenos concretos ocorridos na Europa, desde finais da década de 1970, como o aumento da pobreza urbana, a falta de perspectiva e a insegurança causadas pelo desemprego entre jovens e adultos, a falta de acesso a emprego ou renda nas minorias étnicas e entre imigrantes. São fenômenos relacionados à internacionalização da economia e à revolução tecnológica, e os textos dessa coletânea, além de confirmar a natureza multidimensional dos processos de exclusão, analisam parte da lite-

ratura existente e enumeram categorias de excluídos nas diversas sociedades[8].

Um ponto de convergência entre essas obras é o do contexto nacional, importante nas reflexões sobre os processos de exclusão social, que coincidem em torno da bibliografia francesa sobre o assunto. Essa localização está assentada no descompasso enfatizado entre os processos de modernização e os processos de "globalização" que afetam as sociedades nacionais.

Nesta abordagem, a ênfase em uma bibliografia francesa tem a ver com tal descompasso, já que ela permite pensar que a preocupação da teoria social francesa está assentada em discutir as transformações na formação e no desenvolvimento do Estado-Nação. Daí que, em princípio, pode-se pensar a questão da exclusão a partir da nacionalidade de algumas reflexões sobre a modernidade. No caso francês, predomina a perspectiva da autonomia definida no campo das ações de cidadania; no caso inglês, a perspectiva do mercado como agente do desenvolvimento; no caso americano, a instituição como ator social.

Quais são as implicações dessa configuração?

A primeira diz respeito à herança que recebemos, na sociedade brasileira, que fundiu os modelos de reflexão sobre tais perspectivas, gerando uma tensão no campo teórico, marcado pela inserção periférica nesse debate (SOUZA, 2004). Ou seja, aquilo que hoje justificamos como um campo plural de reflexões é um pano de fundo para explicar nossas próprias indecisões sobre os rumos que devemos tomar. A segunda diz respeito a essa própria indecisão, na medida em que ela obnubila uma teleologia acerca da ação do sujeito, na contemporaneidade, colocando-nos em um labirinto.

A história da organização local das variáveis que movimentam as relações desiguais, no desenvolvimento do capitalismo, assim

---

8 Esse último aspecto está considerado no texto de Hilary Silver, na mesma coletânea, intitulado Reconceptualizing social disadvantage: three paradigms of social exclusion, no qual o autor identifica 25 categorias de indivíduos caracterizados como excluídos, nos estudos das décadas de 1980 e 1990, na Europa.

como os sistemas explicativos elaborados para compreender esse processo, dão conta de explicitar nossa condição. As consequências do modelo de desenvolvimento capitalista, em nossa sociedade, produziram categorias de pensamento configuradas diacronicamente pelos fenômenos de marginalização (de influências notadamente modernizadoras e econômicas), de espoliação (de influências marcadamente territoriais) e de segregação (de influências geradas em uma tríplice dimensão: de classes, de raça-etnia e de relações de gênero) (WANDERLEY, 1997; VERAS, 1999).

Dessa maneira, ao passo que avaliamos nossa inserção periférica no desenvolvimento da concretude dessas relações e no debate teórico acerca delas, redesenhamos a história da exclusão social no ocidente.

O desconhecimento desse processo pode acabar por confundir o real com o conceito, a concretude com a abstração. Ou seja, podemos confundir a escala de percepção dos problemas com a escala de sua resolução (SANTOS, 1997).

A importância do debate brasileiro acerca dos processos de exclusão em voga, considerando a história e as mudanças existentes no desenvolvimento da questão social (IANNI, 2004; PASTORINI, 2004) e das relações de desigualdade (WANDERLEY, 1997a), permite afirmar que as condições que configuram a pobreza confirmam a dimensão de sujeito do pobre, na razão do controle de sua participação na economia. Porém, na exclusão social produzida no mundo neoliberal, mais que controlar ou negar o acesso ao trabalho ou ao consumo, controla e nega-se a própria condição de "sujeiticidade" (o que faz o ser humano ser sujeito[9]) do indivíduo (SUNG, 2002, p. 19).

Esta transformação qualitativa dos pressupostos antes identificados com os problemas decorrentes da desigualdade socioeconômica (a exploração, a marginalização, a pobreza), permite entrever que a injustiça primordial não é mais exclusivamente socioeconô-

9 Jung Mo Sung utiliza o conceito de sujeiticidade em substituição ao de subjetividade, para aproximar a sua discussão ao pensamento de Hinkelanmert (1988).

mica ou material, mas também simbólica. Assim, Xiberras (1993, p. 18) afirma que os excluídos não são simplesmente rejeitados fisicamente (racismo), geograficamente (gueto) ou materialmente (pobreza). Eles não são simplesmente excluídos das riquezas materiais, isto é, do mercado de trocas. Os excluídos são-no também das riquezas espirituais: os seus valores têm falta de reconhecimento e estão banidos do universo simbólico.

Nesse sentido, os problemas decorrentes dessa injustiça simbólica caracterizam-se pela hostilidade, a invisibilidade social e o desrespeito que a associação de interpretações ou estereótipos sociais reproduzem na vida cotidiana ou institucional. Este tipo de comportamento implica o prejuízo da autoestima de indivíduos e grupos, mediante processos intersubjetivos (SOUZA, 2000).

Da mesma forma, trabalhos como os de Rosanvallon (1995) explicitam, em medidas diferentes, os prejuízos causados pelos processos de exclusão social nos condicionamentos que estruturam a vida coletiva e as políticas sociais contemporâneas. Sobretudo, afetando o escopo de representações que se formou institucionalmente em torno da grande contradição moderna entre autonomia e liberdade, que define o estatuto do sujeito.

Rosanvallon (1995) busca superar a ideia de exclusão afirmada como incapacidade de satisfazer as necessidades, para mostrar que ela é um processo, com desdobramentos que afetam profundamente o psiquismo dos indivíduos, que precisarão de agora em diante se ressocializar. Ao analisar o escopo da exclusão social em uma perspectiva política, afirma que é necessário requalificar o Estado para garantir o direito dos sujeitos excluídos viverem em sociedade.

A análise de Rosanvallon permite considerar o profundo impacto dos processos de exclusão nos indivíduos-sujeitos, ao discutir o caráter dos direitos sociais na contemporaneidade[10]. Segundo o autor,

10 Ewald (1995), ao apresentar o estudo de Rosanvallon, afirma que o Estado-providência clássico é ineficaz no combate à exclusão e que ele funciona “segundo uma lógica da amplificação das injustiças pelo engendramento de uma sociedade dual. [...] o Estado providência clássico [...] não pode mais pretender ser um princípio do contrato social,

integrá-los pelo direito de inserção, coloca em questão um tipo de norma fundamentada sobre o fato de que os indivíduos se encontram em situações singulares e que então devem ser tratados de maneira particular, para que se consiga uma verdadeira equidade.

Assim, está em jogo, atualmente, a relação entre fatores econômicos e fatores não-econômicos na produção da vida social (TOURAINE, 2000). Tal relação levou a uma revisão teórico-empírica da concepção de vulnerabilidade, que se projeta da esfera do sistema de proteções configurado em torno do mundo do trabalho (CASTEL, 1999) para um campo ampliado de interações que, segundo Abramovay (2002, p. 30) traduz a situação em que o conjunto de características, recursos e habilidades inerentes a um dado grupo social se revelam insuficientes, inadequados ou difíceis para lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade, de forma a ascender a maiores níveis de bem-estar ou diminuir probabilidades de deterioração das condições de vida de determinados atores sociais. Esta situação pode se manifestar, em um plano estrutural, por uma elevada propensão a mobilidade descendente desses atores e, no plano mais subjetivo, pelo desenvolvimento de sentimentos de incerteza e insegurança entre eles.

Nesse movimento, a razão da participação autônoma e/ou solidária dos sujeitos, na produção da vida social, mudou substancialmente. Acima de tudo, ela foi condicionada por um gradual parcelamento dos ideais representativos, nas sociedades democráticas, ajustado ao reconhecimento das diferenças culturais, étnicas ou de gênero e às demandas da internacionalização da economia. No seio de tais mudanças, a hegemonia mundial adquiriu novos contornos,

---

ligar a sociedade a ela mesma, na medida que ele associa apenas uma fração da sociedade". Segundo o autor, "a percepção dos riscos sociais, como sua realidade, mudou". Os indivíduos reconhecem que o principal risco não é mais o de perderem rendimentos em casos de infortúnio, mas o desemprego e a exclusão que segue dele; reconhecem o princípio de sua organização não mais na defesa da condição salarial, segundo uma lógica dos direitos e das liberdades, mas na procura de uma garantia do trabalho; reconhecem que o risco da exclusão não atinge somente "populações identificadas pelos status sócio-econômicos largos, como o assalariado, mas a indivíduos em função de histórias e de percursos sempre singulares".

conforme foram se formando blocos continentais e intercontinentais de relações econômicas, entre países centrais e periféricos do capitalismo, que reforçaram, em níveis locais, a fragmentação dos sistemas produtivos e a competitividade pelos postos de trabalho. A visibilidade desse fenômeno, no Brasil, mostra claramente que ele ultrapassou a esfera do trabalho formal (como emprego) para a do informal, reproduzindo nessa esfera os processos sociais excludentes.

Exclusão social: registros empíricos

Essa constatação ocorreu em uma pesquisa realizada nos meios urbanos da região do Vale do Paraíba, SP (LOPES, 2001a), objetivando reconhecer as novas territorialidades urbanas produzidas na lógica do trabalho informal exercido nos espaços públicos, incluindo investigações sobre atividades variadas que vão dos coletores de materiais recicláveis aos vendedores de mercadorias contrabandeadas.

Historicamente, na região, a ocupação de espaços públicos pelo trabalho informal era restrita às atividades de trocas tradicionais que ocorriam em espaços reduzidos e localizados, denominados de "Feiras da Barganha".

Essas feiras eram reconhecidas como espaços de reprodução de relações e de trocas tradicionais, sobretudo de migrantes das zonas rurais próximas aos centros urbanos e seus descendentes. Exemplos tradicionais dessas feiras são encontrados em várias cidades da região, de médias a grandes, com destaque para as cidades mais industrializadas: Cruzeiro, Lorena, Pindamonhangaba, Jacareí, Taubaté e São José dos Campos.

As transformações sociais contemporâneas, ocorridas no mundo da produção e do trabalho, ao produzir uma crescente precarização da atividade remunerada e elevados índices de desemprego, expulsaram milhares de trabalhadores para o mercado informal na década de 1990, na região, gerando o consequente crescimento da economia informal. Isso tem feito proliferar ocupações exercidas nos espaços antes reconhecidos

como de circulação – ruas, praças, largos – modificando a lógica do trabalho, como atividade, que agora se confunde com o espaço ampliado da cidade. Nesse contexto, a distinção entre espaços de produção/trabalho e espaços de circulação de pessoas/mercadorias é rompida, em prejuízo dos espaços públicos, gradualmente tomados por atividades ocupacionais e de geração de renda, modificando a percepção ambiental urbana e as identidades de vários segmentos sociais.

As investigações realizadas por meio de abordagens quali-quantitativas ou com base no método etnográfico junto a segmentos de sujeitos em "ocupações de rua", na cidade de Taubaté, indicam estar ocorrendo uma ressignificação dos espaços públicos. Esses espaços são agora percebidos como de circulação/trabalho, causando uma transformação da estima pública da cidade, deslocada de uma centralidade em torno das formas espaciais (os diversos elementos da paisagem urbana) para novas funções e apropriações do espaço.

Simultaneamente, os espaços de trocas tradicionais também são ressignificados, passando a ser considerados extensões dos locais de trabalho informal e são invadidos por novos produtos, geralmente equivalentes àqueles vendidos pelos ambulantes no restante da cidade.

A superação das fronteiras entre espaços tradicionais de trocas e espaços informais de trabalho, dessa forma, foi uma variável considerada na pesquisa. A ocupação dos locais tradicionais, nas feiras, era realizada de forma autônoma e ordenada pelos sujeitos, geralmente definida pela ordem de chegada aos locais e sem intervenção do poder público que, quando muito, cuidava de delimitar geograficamente os usos dos espaços urbanos, controlando a circulação de veículos nas vias de acesso às feiras e em seu entorno. Com a invasão desses locais pelos trabalhadores informais e os produtos de consumo modernos, o poder público passa a ordenar os espaços de venda, com a delimitação de áreas, ou "boxes", por setores de produtos, e a cobrar taxas de ocupação, fiscalizando eventualmente as atividades dos indivíduos.

A mesma preocupação do poder público pôde ser constatada nas intervenções junto aos setores de ambulantes e vendedores "ilegais"

que se espalhavam pelas calçadas do centro da cidade de Taubaté. Utilizando um cadastro feito com os sujeitos, após uma série de fiscalizações irregulares realizadas nas ruas da cidade, a prefeitura distribuiu os vendedores em vários espaços, por setores, incluindo uma área concentrada, próxima ao mercado municipal, onde foi construído um "camelódromo", e diversas feiras de vendas em praças do município.

Ocorre que tal ordenamento, realizado de forma arbitrária, resultou em uma distribuição desigual dos espaços (considerando o potencial de venda de cada um, identificado pelos trabalhadores informais), hierarquizando os lugares e estratificando os vendedores segundo classes desiguais de inserção territorial.

Paralelamente ao estabelecimento desses mecanismos formais de ordenamento urbano do trabalho informal, identificamos também alguns mecanismos informais, operados por comerciantes e agentes fiscais da prefeitura local, que agem sobre os coletores de materiais recicláveis que atuam nas áreas comerciais do município. Exemplo desses mecanismos é o estabelecimento de um acordo tácito entre comerciantes e coletores para a delimitação de um horário fixo de entrega de papelões e outros materiais. Esse ordenamento informal limita o tempo de trânsito dos coletores e suas carroças pelos calçadões do centro comercial da cidade aos períodos de abertura e fechamento do comércio, retirando os mesmos da cena urbana durante os intervalos de maior movimentação dos compradores[11].

Essas referências, entre outras coletadas, mostram que o aumento do desemprego, arrastando milhares de sujeitos para o mercado informal, produz uma forma de ocupação espontânea do trabalho pelos espaços públicos da cidade, gerando a necessidade da criação de modelos para o ordenamento urbano, formais e informais, que agem sobre a distribuição espacial do trabalho informal.

---

11 Esses acordos afetaram a dinâmica das relações de solidariedade que vinham se configurando entre os coletores, e destes com os comerciantes, gerando formas de competição encobertas por uma argumentação de pretensa urbanidade, no controle dos horários dos coletores.

Trata-se de uma forma de controle operando pela produção de reformas urbanas, que parcelam o espaço público em zonas hierarquizadas de comércio informal no município.

Ocorre que esse parcelamento não pressupõe a combinação entre o direito à diferença com a participação econômica (SOUZA, 2000; LOPES, 2001a), caracterizando formas sociais de desrespeito aos sujeitos. Essa combinação desdobra-se da necessidade de garantir que o acesso ao bem comum preserve a particularidade de cada um, o que implica, por outro lado, recuperar a capacidade de ação e de sentido dos atores sociais. E essa recuperação transita na contramão dos canais de controle social contemporâneos.

Hoje, e cada vez mais, a sociedade é vista como um subproduto da atividade econômica, na qual a radicalidade da ação social é excluída pela hegemonia econômica, tecnológica ou militar. Torna-se necessário o reencontro entre a criatividade e a capacidade de agir.

Para tanto, há que se separar as questões de urgência ou importância dramáticas que afetam as sociedades contemporâneas, para localizar as expressões que estão na base dos novos conflitos sociais (TOURAINE, 1989), que são morais e constituem lutas por dignidade humana e reconhecimento (HONNETH, 2003).

Esse aspecto é enfatizado adiante, considerando que ele é produzido no âmbito das privações sociais (SEN, 2000) que acarretam o descompasso entre o plano da esfera prática e sensível da experiência social, a práxis, para Lefebvre (1977), elemento forte e ainda pouco explorado nas análises sobre exclusão social.

Nesse sentido, a referência é uma pesquisa realizada em seis cidades da mesma região do Vale do Paraíba comparando as representações de crescimento urbano e qualidade de vida, entre sujeitos de classes médias e moradores de áreas de concentração de pobreza (LOPES, 2001a). O estudo apontou para a ideia de que o substrato comum das representações de cidade desenvolvida e qualidade de vida, entre os sujeitos das classes médias, é atingir o exercício de uma liberdade de escolha, como estratégia de apropriação da cidade.

Contrariamente, os sujeitos residentes em áreas de exclusão estão privados dessa mesma condição de apropriação, resultando na anulação da liberdade de escolha em suas representações.

Aqui, serão discutidos três dados produzidos no quadro de um dos subprojetos da pesquisa, que buscou caracterizar a população residente em áreas de concentração de pobreza nas cidades de Ubatuba e Campos do Jordão[12], identificando indicadores de suas demandas socioeconômicas, como também representações produzidas acerca de suas condições de vida nessas áreas. Esses dados advêm da análise das respostas dos moradores das áreas às seguintes perguntas[13]:

- O que poderia ser feito para a melhoria do local onde mora?
- O que poderia ser feito para a melhoria da cidade?
- Você acha que seu direito como cidadão é respeitado? Por quê?

As respostas à primeira questão concentraram-se majoritariamente nas ações de infraestrutura e urbanização (74,6%), como se encontram distribuídas na Tabela 1.

12 Cabe destacar que as áreas aqui consideradas são caracterizadas como favelas e os seus moradores compõem uma pequena parcela de homens adultos trabalhando sazonalmente na indústria da construção civil, enquanto uma parcela razoável de homens e mulheres adultas, adolescentes e crianças se ocupam na coleta de resíduos sólidos recicláveis. Esse modelo de ocupação será importante na análise das concepções que essa população apresenta das cidades em que residem.

13 A equipe de pesquisadores do projeto aplicou um questionário às famílias residentes nas áreas, respondido pelo membro que se apresentava como responsável pela casa. O questionário levantava informações para a caracterização socioeconômica da população e as demandas sociais locais. Os dados coletados foram tabulados considerando-se as categorias de gênero, cor e renda. Foram pesquisadas seis áreas em três cidades: Taubaté, Campos do Jordão e Ubatuba, num total de 261 questionários. Para a análise aqui apresentada, foram considerados os dados de 165 questionários, referentes a três áreas, duas localizadas em Ubatuba e uma em Campos do Jordão.

Tabela 1
Melhorias Demandadas nos Locais de Moradia

Infra-estrutura e urbanização	**%**
Esgoto	25,2
Asfalto/calçamento	23,7
Água e luz	13,9
Canalização de rios	8,8
Construção de praças de lazer	3,0
Serviços urbanos	12,3
Ações públicas ligadas a serviços públicos	9,0
Outras indicações gerais	4,0
Não soube responder	1,0
Afirmou que o local está bom	1, 0

Fonte: Lopes (2001b).

As respostas à segunda questão concentram-se em dois indicadores importantes (Tabela 2).

Tabela 2
Melhorias Demandadas nas Cidades

Ações públicas	**%**
Empregos e incentivo às atividades produtivas nas cidades	29,8
Serviços urbanos	16,8
Infraestrutura e urbanismo	15,2
Mudar os governos ou governantes	14,8
Não sabem	18,5
Afirmaram que as cidades são boas	4,8

Fonte: Lopes (2001b).

Alguns elementos da análise comparativa entre tais indicadores são evidenciados. A distinção clara entre ações para a melhoria: a mudança do local é avaliada pelas condições de infraestrutura e urbanismo, enquanto a melhoria da cidade é avaliada pela oferta de empregos e pelo seu governo.

Esta distinção aponta para processos de produção e apropriação da cidade que se complementam em ações micro e macroestruturais, e interferem nas representações que tais sujeitos produzem acerca dos seus direitos.

O índice de 1% de sujeitos que não souberam responder à primeira questão e o de 18,5% que não souberam responder à segunda mostram que as ações microestruturais são mais perceptivas e objetivas, mas também mostram que a condição de exclusão interfere na produção de representações sobre o conjunto da cidade.

Somente 32% dos pesquisados avaliaram a melhoria da cidade pelas mesmas condições que examinaram as mudanças do local onde moram. Este índice, inclusive, deve ser complementado com outro dado da produção da cidade, nos contextos aqui em pauta: o de que se trata de duas cidades predominantemente turísticas.

Embora não haja dados gerais sobre a ocupação urbana em Campos do Jordão, os dados de Ubatuba permitem verificar as dimensões como se objetivam os processos de exclusão territorial, na forma das privações urbanas: para uma população de 45.681 habitantes, em 1991, havia 32.471 casas no município; destas, 31,92% eram casas ocupadas por habitantes locais e 68,07% eram casas de turistas (Censo Demográfico 1991, IBGE). Considerando-se que a área média de construção das casas de turistas é bem maior que a das casas dos habitantes da cidade, tem-se que o percentual de número de casas dos habitantes é desproporcional à taxa de ocupação territorial urbana pelos mesmos, em detrimento desta última.

Este quadro torna-se mais complicado ao se constatar que 80% da área do município compõem a Área de Proteção Ambiental do Parque Estadual da Serra do Mar. Dessa forma, somente 20% do território municipal podem ser ocupados por moradias e outras construções urbanas, o que, somado à alta especulação territorial das cidades turísticas, concentra grande parte da população local em áreas privadas de infraestrutura e serviços urbanos, como encostas de morros e outras áreas de risco.

Nestas condições, não é de se estranhar que a melhoria da cidade seja percebida e avaliada pelas representações dadas anteriormente. O sentido de apropriação da cidade, em áreas de exclusão, reproduz a privação do conhecimento do espaço pelo tipo de ocupação dos sujeitos nele inseridos.

Assim, os processos sociais excludentes pelos e nos quais os sujeitos pobres são privados do sentimento de pertencimento ao espaço urbano, nas áreas de exclusão, fragmentam a imagem da cidade e reproduzem valores focalizados territorialmente, que se repetem e são apropriados como formas sociais de desrespeito à sua condição de cidadãos.

As respostas que os pesquisados deram à terceira questão citada anteriormente auxiliam a compreender essa fragmentação e essa focalização produzidas nos processos de exclusão. Entre os pesquisados, cerca de 40% se consideram no exercício de seus direitos, enquanto 60% consideram que não estão.

Entre os que se consideram no exercício de seus direitos, as respostas agrupam-se nas seguintes categorias:

- É respeitado/tem dignidade (43,8%);
- Acessam serviços e bens públicos (25,0%);
- Necessidades básicas atendidas (18,7%);
- Direitos como atendimento de reivindicações (12,5%).

Entre os que se consideram privados de seus direitos, temos as seguintes categorias:

- Desrespeito/desvalorização (37,5%);
- Falta de serviços e bens públicos (25,0%)
- Ações de desgoverno (12,5%);
- Marginalização/precariedade (12,5%);
- Renda baixa (6,3%);
- Tráfico de drogas (6,2%).

O fato de cerca de 43,8% dos moradores dessas áreas considerarem-se respeitados em seus direitos como cidadãos é preocupante, pela limitação das concepções de direitos e cidadania que justificam suas respostas. Por outro lado, as concepções de direitos e cidadania entre aqueles que não se consideram atendidos como cidadãos são mais diversificadas e focalizadas. Esses dados, todavia, guardam alguns condicionantes importantes para a localização dos sujeitos, em suas relações com o conjunto da cidade: a ideia de direito está condicionada positivamente pelas representações de dignidade e respeito, acesso aos serviços e bens públicos e atendimento das necessidades básicas. O indicador com menor frequência foi o que relaciona a positividade dos direitos com a atuação reivindicadora dos sujeitos. Negativamente, está condicionada pelas representações de desrespeito, falta de serviços públicos, ações de desgoverno, marginalização ou precariedade, salários baixos e tráfico de drogas.

Por se tratar de áreas de exclusão, onde se confundem a concentração de pobreza, de desempregados, a ausência de serviços públicos, a precarização das moradias e a periferização com relação ao conjunto da cidade, as representações de direitos e cidadania não possuem uma unidade. Por outro lado, a experiência de viver tais privações projeta-se nas representações dos sujeitos, de forma que as concepções de respeito e desrespeito são condicionadas pela maneira como elas os afetam. Em conseqüência, a imagem da cidade emerge a uma "distância próxima" – geograficamente, mas distante socialmente – e suas relações com o conjunto dos mecanismos institucionais da vida urbana têm sempre um fundo de desconfiança, descrédito ou desapego.

Esta trajetória de análise mostra que a produção da cidade contemporânea reforça os processos de exclusão socioterritorial (MARICATO, 2000), reproduzindo as estratégias de idealização da urbanidade e de vinculação do sujeito pobre à urbe – ou a uma parte dela – por meio da ocupação exercida pelo mesmo. Se tal ocupação permite um exercício de visualização da cidade, este olhar mostra-se fragmentado e focalizado, dificultando uma representação consistente de direito à cidade e de cidadania.

Nessa concepção, as privações vividas por boa parcela da população das cidades contemporâneas, relacionadas ao acesso desse modelo de idealidade e de vinculação dos sujeitos à urbe, extrapolam os processos de exclusão material e constituem uma verdadeira violência simbólica. Esses sujeitos excluídos da produção da cidade, territorial e simbolicamente, perdem progressivamente a capacidade de visualização e de criação de estratégias de apropriação da cidade e passam a expressar tais privações como sentimento de desrespeito.

Porém, mesmo submersos em áreas de sombras do modelo urbano hegemônico, esses sujeitos procuram produzir outras estratégias de superação dos processos de exclusão no próprio cotidiano. Na representação difusa de cidade que esses sujeitos explicitam, evidencia-se a concepção de Ítalo Calvino, de que "uma cidade pode ser aquilo que dela se vê ou se entende" (apud AMARAL, 1992). Isso é o que representa o índice de 40% dos sujeitos que se consideram no exercício de seus direitos; na sua maioria, trata-se de pessoas que têm uma ocupação definida e, em função dela, transitam pela cidade e estabelecem relações com outras categorias de sujeitos urbanos.

Assim, as apropriações que os indivíduos fazem da produção da cidade, desde sua localização em áreas de exclusão, variam de acordo com a compreensão elaborada pelos mesmos acerca dos movimentos contraditórios em que estão inseridos, ou dos quais estão privados.

Finalizando

O jogo das relações entre processos de exclusão e controle social, de um lado, e liberdade e autonomia dos sujeitos, de outro, passa, na atualidade, pela combinação dos fatores que definem os novos condicionamentos sociais, em situações de vulnerabilidade e privações.

Nos casos aqui analisados, viu-se que tais condicionamentos configuram-se, em maior ou menor medida, em conflito com as políticas públicas. A medida desse conflito apresenta-se mais evidente no ordenamento urbano do trabalho informal e aparece

obscurecida nas representações de integração à cidade e de direitos entre sujeitos que se veem privados do acesso aos serviços e bens públicos, o que os leva a se sentirem desrespeitados. E aqui, cabe lembrar a dimensão do papel da política social nas democracias, segundo Ivo (2004, p. 57):

> A política social é uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e está estreitamente ligada aos valores da eqüidade que fundam a legitimidade política e a concepção que as sociedades e os governos têm do seu projeto político e de seu destino. [...] as políticas sociais integram um sistema de ação complexo resultante de múltiplas causalidades e diferentes atores e campos de ação social e pública [...] que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pela cidadania [...]. Atuando no âmbito redistribuitvo, elas envolvem necessariamente relações de poder e são, portanto, conflitivas e qualificadoras da democracia e do projeto de inclusão social das sociedades.

Os casos analisados também mostram, em maior ou menor medida, que a participação na sociabilidade urbana dos sujeitos que vivenciam os processos sociais de exclusão ainda é condicionada pelo tipo de trabalho ou ocupação que exercem. Isso implica que

> [...] não se pode compreender os dilemas da política social fora da dimensão do trabalho, entendido como a forma concreta de reprodução e inserção social e como valor histórico e culturalmente instituído, que confere identidade social e matriz de sociabilidade no marco de uma constrição coletiva (IVO, 2004, p. 57).

Ao ignorar essa dimensão concreta e valorativa, as políticas sociais tornam-se impositivas. Assim, nos processos de vulnerabilização, como o aqui citado, contam muito mais as regras que se impõem aos excluídos, para que participem – ou ao menos se sintam participantes – dos jogos de sociabilidade.

Entretanto, esses novos condicionamentos implicam, também, que o campo de ações dos sujeitos contemporâneos é plural, o que inclui mesmo a sociabilidade configurada em condições de privação

social, como na pobreza ou nos processos de exclusão. Essa condição impõe uma constante necessidade de refletir e redefinir ações sociais na esfera acadêmica ou governamental, atentando aos critérios de comunidade e seus padrões de sociabilidade, configurados nos processos de exclusão territorialmente definidos nas cidades.

Dessa forma, as análises que buscam estabelecer uma correspondência efetiva entre os planos de sociabilidade vivenciados pelos sujeitos em processos de exclusão e as políticas públicas que a eles se dirigem mostram que esse é ainda um processo aberto.

Referências

ABRAMOVAY, M. (Org.). **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina:** *desafios para as políticas públicas.* Brasília: Unesco; BID, 2002.

AMARAL, Rita. **Povo-de-santo, povo de festa:** *estudo antropológico do estilo de vida dos adeptos do candomblé paulista.* 1992. 334 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez, 1994.

ATKINSON, Roger. Combatendo a exclusão social urbana; o papel da participação comunitária na regeneração das cidades européias. **Cadernos IPPUR,** Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, ano XII, n. 1, p. 107-128, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BERGER, Brigitte; BERGER, Peter. O que é uma instituição social? In: MARTINS, J.S.; FORACCHI, M.M. (Org.). **Sociologia e sociedade:** *leituras de introdução à sociologia.* São Paulo: LTC, 1977.

CARVALHO, Maria do Carmo B. A reemergência das solidariedades microterritoriais na formatação da política social contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Vol. 11, nº 4, p. 16-21, 1997.

CASTEL, Robert. ***As metamorfoses da questão social***: *uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1999.

CATTANI, Antônio D. A vida precária: bases para a nova submissão. In: CATTANI, A.D.; DÍAZ, L.M. (Org.). **Desigualdades na América Latina:** *novas abordagens analíticas.* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

DRAIBE, Sonia M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana de reforma dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, Vol. 11, nº 1, p. 3-15, 1997.

DUBET, François. **Sociologia da Experiência.** Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social:** *pobreza, desemprego, Estado e o futuro do capitalismo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

EWALD, F. Nacionalizar o social. In: ROSANVALLON, P. **La nouvelle question sociale:** *repenser l'État-providence.* Paris:Seuil, 1995.

FREITAG, Barbara. **A teoria crítica:** *ontem e hoje.* 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade.** 2. ed. São Paulo: Unesp, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade.** Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

HESPANHA, Pedro. **The activation trend in the portuguese social policy. An open process?** Texto apresentado no curso Questões

atuais de teoria e pesquisa em Ciências Sociais. São Leopoldo, PPG Ciências Sociais Unisinos, 8 e 9 de maio de 2007.

HINKELAMMERT, F. **A crítica da razão utópica.** São Paulo: Paulinas, 1988.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento:** a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

__________. **Integrity and disrespect:** *principles of a conception of morality based on the theory of recognition.* Political Theory, v. 20, n. 2, p. 187-201, 1992.

IANNI, Octávio. **Pensamento social no Brasil.** Bauru: EDUSC; ANPOCS, 2004.

IVO, Anete B. L. A reconversão do social; Dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, Vol. 18, nº 2, p. 57-67, 2004.

KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil; Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, Vol. 18, nº 51, p. 61-85, 2003.

LEFEBVRE, Henri. A práxis como processo. In: MARTINS, J.S.; FORACCHI, M.M. (Org.) **Sociologia e sociedade:** *leituras de introdução à sociologia.* São Paulo: LTC, 1977.

LOPES, José Rogério. Urbanidade e cidadania: as modulações do urbano e o direito à cidade. **Ciências Sociais Unisinos,** São Leopoldo, Unisinos, v. 37, n. 158, p. 67-92, 2001a.

_________. **Políticas sociais e o enfrentamento do reordenamento institucional e público em regiões de desenvolvimento da sociedade brasileira.** Relatório final de pesquisa. São Paulo: Fapesp, 2001b.

MARCUSE, Herbert. **Ideologia da sociedade industrial.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único:** *desmanchando consensos.* Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINS, C. E. Da globalização da economia à questão da democracia. In: **Discutindo a assistência social no Brasil.** Brasília: MPAS/SAS, 1996.

MARTINS, José S. **Exclusão social e a nova desigualdade.** São Paulo: Paulus, 1997.

NASCIMENTO, E.P. Hipóteses sobre a nova exclusão social. **Cadernos CHR,** Salvador, n. 21, 1994.

OLIVEIRA, L. Os excluídos existem?: Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, Anpocs, ano 12, n. 33, p. 49-60, 1997.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria "questão social" em debate.** São Paulo: Cortez, 2004.

PAUGAM, Serge. O conceito de desqualificação social. In: VERAS, M.P.B. (Ed.). **Por uma sociologia da exclusão social:** o debate com Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999.

ROGERS, G.; GORE, C.; FIGUEIREDO, J. (Org.). **Social exclusion***: rethoric, reality, responses.* Genebra: International Institute for Labor Studies, 1995.

ROSANVALLON, Pierre. **La nouvelle question sociale***: repenser l'État providence.* Paris: Seuil, 1995.

SANTOS, Milton. **Espaço e método.** 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SINGER, Paul. Desemprego e exclusão social. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, Fundação Seade, v. 10, n. 1, p. 3-12, 1996.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, Vol. 18, nº 51, p. 15-20, 2003.

_________. Governos locais e gestão de políticas universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Vol. 18, nº 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, Jessé de. Modernização periférica e naturalização da desigualdade: o caso brasileiro. In: SCALON, Maria C. (Org.). **Imagens da desigualdade.** Belo Horizonte: EdUFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

_________. Uma teoria crítica do conhecimento. **Lua Nova,** São Paulo, Cedec, n. 50, p. 133-158, 2000.

SUNG, Jung M. **Sujeito e sociedades complexas***: para repensar os horizontes utópicos.* Petrópolis: Vozes, 2002.

TOURAINE, Alain. **Um novo paradigma para compreender o mundo de hoje.** Petrópolis: Vozes, 2006.

_________. **Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes.** 2. ed. México: Fondo de Cultura Economica, 2000.

_________. Os novos conflitos sociais; para evitar mal-entendidos. **Lua Nova,** São Paulo, Cedec, n. 17, p. 5-18, 1989.

VERAS, Maura P. B. (Ed.). **Por uma sociologia da exclusão social***: o debate com Serge Paugam.* São Paulo: Educ, 1999.

WANDERLEY, Mariângela B. Refletindo sobre a noção de exclusão. **Serviço Social & Sociedade,** São Paulo, Cortez, n. 55, p. 74-83, 1997.

WANDERLEY, Luiz E. W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: BÓGUS, L.; YAZBEK, M.C.; WANDERLEY, M.B. (Org.). **Desigualdade e a questão social.** São Paulo: Educ, 1997.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar, s/d.

XIBERRAS, M. **As teorias da exclusão***: para uma construção do imaginário do desvio.* 2. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

ZALUAR, Alba. EXCLUSÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: DILEMAS TEÓRICOS E ALTERNATIVAS POLÍTICAS. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300003-&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 Jul 2007. Pré-publicação.

ZARTH, P. A. et al. **Os caminhos da exclusão social.** Ijuí: Ed. Unijuí, 1998.

Deslocamentos Humanos no Vale do Paraíba: indicadores para a construção de Políticas Sociais

Thaís dos Anjos Segura Gimenez[1]
Maria Fernanda Teixeira Branco Costa[2]

Introdução

O presente artigo apresenta os resultados parciais do projeto *"Deslocamentos Humanos e seus significados Contemporâneos – migrantes no Vale do Paraíba"*, realizado conjuntamente com alunos de Serviço Social, em orientação de Trabalhos de Conclusão de Curso – TCC, alguns bolsistas - PIBIC, PIC, e participantes do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Identidade, Cultura, História Oral na Universidade de Taubaté – SP, no período 2005//2007.

Conhecer a realidade dos deslocamentos humanos, hoje, nos municípios do Vale do Paraíba é o objetivo geral do projeto.

1 Graduada em Serviço Social pela Universidade de Taubaté, UNITAU, BRASIL

2 Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professora assistente da Universidade de Taubaté.

Para definirmos o que estamos denominando *deslocamentos humanos* tomamos como referência àquelas pessoas em situação de vulnerabilidade social, em trânsito pelo Vale do Paraíba, sejam migrantes ou população de rua, atendidas pelo setor público e privado (albergues, centros de triagens, organizações religiosas).

É importante lembrar que as pessoas sem domicílio não foram consideradas pelo Censo Demográfico de 2000. Não sabemos, portanto, quantas são ao certo, mas existem registros realizados pelas organizações citadas. A sistematização destes registros seja, em sua dimensão quantitativa como também qualitativa, poderá orientar a construção de metodologias de trabalho, construir uma rede de comunicação entre os profissionais; bem como elaborar indicadores que justifiquem a urgência na formulação de políticas sociais integradas à rede de serviços sociais proporcionados pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Primeiramente, focalizamos três cidades do Vale do Paraíba: São José dos Campos, Taubaté e Aparecida, pois o Censo Demográfico 2000, ao demonstrar o aumento de fluxos migratórios com destino a cidades do interior de São Paulo saindo da metrópole indica que entre, 1995 a 2000, São José dos Campos recebeu 18.179 mil pessoas da região metropolitana de São Paulo e o município de Taubaté, cidade vizinha recebeu 12.515 mil. Incluímos entre as duas cidades, o município de Aparecida, por ser um Santuário Nacional e atrair um fluxo de pessoas muito grande.

Em segundo, foram ouvidas as experiências dos assistentes sociais nestas organizações, para conhecer quem são estas pessoas em deslocamento, de onde vêm, para onde estão indo e o que buscam. Com o desenvolvimento do projeto, pretende-se conhecer também as experiências das pessoas em deslocamento.

Nesta etapa do projeto, podemos afirmar, e isto é expresso nos depoimentos dos profissionais de Serviço Social - *os deslocados constituem uma população em situação de vulnerabilidade social.*

Segundo a Política Nacional de Assistência Social – PNAS[3] o que caracteriza a situação de vulnerabilidade social:

> (...) famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos e afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2005, p. 27).

A Política Nacional (PNAS, 2005, p. 33) estabelece como um dos objetivos da assistência social: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem. Define também que a proteção social especial tenha como referência o atendimento aos migrantes e os serviços operados por abrigos e albergues.

Desenvolvimento

Os levantamentos, até então, apontam as caracterizações utilizadas para denominar as pessoas em deslocamento, as modalidades dos deslocamentos, as localidades de proveniências.

Os primeiros contatos com os assistentes sociais descrevem uma realidade complexa. É grande o número de pessoas vivendo na rua, moradoras do mesmo município, em função da dissolução de laços familiares motivados em grande parte pelo desemprego, pela dependência química. É significativo o número de pessoas se deslocando à procura de emprego, por melhor condição alimentar e possibilidade de sobrevivência.

---

3 BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução nº 145, de15 de outubro de 2004. Política Nacional Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

Os dados levantados merecem atenção no sentido de buscar soluções possíveis para as políticas de *gestão* migratória. O controle desta população apenas com o fornecimento de passes para o transporte urbano ou intermunicipal somente desloca o problema, pesando ora para um ou para outro município.

Para conhecer as experiências dos assistentes sociais, recorremos à metodologia de História Oral pelo fato de se desejar conhecer as experiências históricas dos sujeitos envolvidos, sem perder de vista sua relação com a conjuntura social.

> [...] a História Oral, embora diga respeito, como a sociologia e a antropologia, a padrões culturais, estruturas sociais e processos históricos, visa aprofundá-los, por meio de conversas com as pessoas sobre a experiência e a memória individuais e, ainda, por meio do impacto que estas tiveram na vida de cada um (PORTELLI, 1997, p.15-17).

Compartilhamos com Maria Isaura Pereira de Queiroz (1988, p.14), quando afirma que o relato oral constituíra sempre a maior fonte humana de conservação e difusão do saber, o que equivale a dizer, fora a maior fonte de dados para as ciências em geral. Ele está na base da obtenção de toda a sorte de informações e antecede a outras técnicas de obtenção e conservação de saber.

A pesquisa qualitativa, nas ciências sociais, preocupa-se com um nível de realidade que não pode ser quantificado.

> (...) Ou seja, ela trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos a operações de variáveis (MINAYO, 1994, p. 21-22).

Os caminhos oferecidos pela pesquisa qualitativa são diversos, mas devemos apontar de antemão que as experiências dos sujeitos históricos compõem, do nosso ponto de vista, um universo de significados que queremos conhecer.

Nesta perspectiva, a narrativa a seguir é composta por trechos dos depoimentos. Segundo Kosminsky (1999, p.87), isto significa dizer que a entrevista é reescrita buscando-se um ordenamento de ideias, editando-as a partir do roteiro. Preocupa-se, também, em preservar a sua originalidade, reescrevendo a entrevista como se fosse o próprio entrevistado que a estivesse escrevendo.

Os profissionais entrevistados conhecem bem a complexidade do tema em questão, o trabalho desenvolvido por alguns são referências para uma população em deslocamento no Vale do Paraíba.

Os deslocados - quem são essas pessoas?
De onde vêm? Para onde estão indo? O que buscam?

> (...) Tem alguns que não sabem nem onde mora mais a família. Aí, a gente fica assim, (...) como é que pode a pessoa não saber mais onde mora a mãe? Tem pessoas que não sabem. E como muitas vezes eles (os familiares) moram em casa alugada, mudam e a família esquece todo o vínculo. Eles voltam até pra procurar a família, mais já não encontram mais.
>
> (...) Nós atendemos moradores de rua, moradores da cidade, trecheiros e os transeuntes. O pessoal que tá passeando, no caso os romeiros, atendemos também, pois ficam às vezes perdidos na cidade. (...) eles vêm muito também por causa da situação da cidade, Santuário, não é? É um atrativo, pensam: “nós vamos, a gente vai conseguir um benefício, vamos pra lá que lá tem a Basílica de repente os padres ajudam”, “falaram que aqui tem emprego”. Eles têm muito esta ilusão, eles vêm com essa mentalidade.

(...) Os chamados ***trecheiros*** que passam aqui, eles realmente estão de passagem, entendeu? Eles vêm no albergue, querem dormir, porque estão caminhando, muito cansados, eles falam: "Olha, eu tô vindo a pé de tal lugar, de tal cidade, tem como você fornecer uma passagem pra mim?" Tipo assim, pra descansar um pouco, mas tá indo embora. Aqui pra gente é considerado ***trecheiro*** o pessoal que tá realmente passando, ele não pára. Eles realmente estão de passagem, entendeu?

(...) nós temos situações de alguns *moradores da cidade*, eles têm família, aí por algum motivo, separação, ou problema com o álcool, droga, *eles tão na rua*. Então quando aparecem aqui a gente procura encaminhar pra Promoção Social, pra tá descobrindo endereço, pra entrar em contato com a família.

(...) tem uma população, que até o próprio pessoal do albergue usa uma gíria, são os ***pardais*** do albergue, (...) ele passa todo dia, entendeu? Ele não é morador da cidade, seria um *morador de rua*. Mas ele tá transitando entendeu? Aí, ele vai até uma cidade mais próxima, vai até a capital, volta, assim em curto espaço de tempo. Ele sai, mas sempre volta. É por isso que eles usam este termo popular, ***pardal.***

(...) esses que as pessoas consideram *pardais* é também uma população bem nova, *são rapazes*. Eles perdem o emprego, (mas)

têm residência fixa, muitos têm família. Só que tipo assim, por não estarem produzindo *renda nenhuma*, aí brigam com os pais, brigam com a mulher, entendeu? A mulher abandona, aí eles saem, às vezes, faz um servicinho aqui, ali, mas tá sempre nesse pedacinho, (...) alguns ficam o dia inteiro lá no centro, daí ele vem e almoça, volta, quer dizer ele não tá procurando emprego, tá procurando tipo uma comodidade, daí o nome *pardal*. (Entre) eles têm bastante gente do Vale do Paraíba. Pelo menos é o endereço que eles passam. Porque aqui (...) não é feita uma pesquisa pra ver se realmente eles residem lá.

(...) a gente vê bastante também do Rio, tanto vindo do Rio, como indo pro Rio. É uma população assim, a maioria deles tem passagem na polícia. Aí às vezes a gente conversa: "Ah, tô saindo de lá por motivo de briga, agora, tô voltando". (...) Mas aqui é bem diversificado, entendeu?

(...) Tem o pessoal da Bahia, pra aquele lado lá do Nordeste, do Norte. Tem o pessoal de Santa Catarina também, (...) só que a maioria é do estado de São Paulo e aqui do Vale.

(...) Tem gente do nordeste, mas a maioria é daqui mesmo, do próprio Estado, Sul de Minas, Litoral Norte e São Paulo. A princípio estão procurando emprego. (...) Muitos deles se acostumam com esta vida de rodar de um lado para o outro. Ficam sem

perspectiva de vida, porque até para quem tem casa está difícil emprego. Depois começam a "entrar na bebida", ficando cada vez pior a situação deles.

(...) Passa *argentino, peruano*, um ou dois. Já passou da *Colômbia*. Aí você vê, às vezes mostram um visto vencido, e afirmam: "eu tô indo pra tal lugar, que vou legalizar", e aí você vê dentre alguns que a gente pergunta: "a moço se tá saindo do seu país, tà vindo pra cá"? Você vê que a situação dele no país dele é a mesma dos moradores daqui, sabe? Perdeu o emprego, "ah eu trabalhava numa empresa e perdi, já faz três anos que eu tô desempregado". Eu acho assim, saiu pra... sem rumo, sem destino.

(...) A maioria traz documento, a identidade. (...) porque quando aparecem sem documento a gente encaminha pra delegacia, para trazer um boletim que não documento. (...) Dificilmente eles estão sem, porque eles já sabem também, não é? Se eu chegar num albergue, num abrigo, se eu não tiver documento, não vou poder ter assistência, não vou conseguir dormir, porque, a maioria, dos albergues pede documentos.

(...) Então é feita a acolhida, a triagem. De onde está vindo? Com qual o objetivo? Saber o que está fazendo na cidade (...) depois a casa oferece: alimentação, um banho, um pernoite se for necessário. E nós trabalha-

mos com passe, até a cidade mais próxima, caso ele queira ir pra esta cidade.

(...) Mas se ele chega aqui e está doente. É caráter de emergência? Vai embora? Não! Vamos dar os primeiros atendimentos para saúde, levar para o pronto-socorro, se for preciso "tirar chapa", se estiver com problema dentário, com dor, vai para o serviço odontológico. Fazemos o acompanhamento até ter condições de viajar novamente. A princípio era só dar a passagem, mais depende de como ele chega. Têm os que estão aqui de passagem, vem por si próprio. Têm os que a Nova Dutra traz, às vezes estão com problemas psiquiátricos, estão esclerosados. Têm os que vem pelo Pronto Socorro Municipal, pela polícia militar e pela comunidade. (...) várias formas.

(...) vem de todas estas partes, às vezes eles são acidentados na Via Dutra, eles vão direto pra o hospital, pronto socorro, e depois que eles têm alta, pra onde vão? Daí vem pra cá, tudo o que não sabem o que fazer, eles mandam pra cá.(...) Tem até um rapaz aqui, que já está acho que um seis meses. Foi acidentado, daí ele fez cirurgia, perdeu a perna porque ele é difícil, não fazia curativo direito.

(...) Na verdade aqui seria para trabalhar com o migrante carente, aquele que está em trânsito pela cidade e quando chega, não tem onde se alimentar, dormir e fazer higiene. (...) um abrigo de caráter de

> emergência. Mas cada caso é um caso. (...) se tá doente, se tá perdido, se tá esclerosado a gente não vai mandar pra frente sem saber o que fazer. Esses aí vão ficando, até a gente dar uma solução.

Deslocamentos Humanos: considerações sobre a conjuntura nacional e regional

No Brasil, as tendências gerais dos deslocamentos populacionais, ocorridos desde os anos 30 até a década de 70, estiveram ancoradas, explica Rosana Baeninger (2005, p. 84), na enorme transferência de população do meio rural para o urbano, nas migrações com destino às fronteiras agrícolas, no fenômeno da metropolização e na acentuada concentração urbana.

Desde a década de 70, o processo de estruturação e reestruturação produtiva[4] no Estado de São Paulo teve desdobramentos importantes na distribuição populacional da metrópole para as áreas urbanas do interior do Estado. Iniciou-se um dinamismo econômico nessas cidades, atraindo a população migrante. As cidades em crescimento industrial estão recebendo imigrantes da região metropolitana de São Paulo.

A partir da década de 80, o fluxo migratório para a metrópole de São Paulo diminui. A região metropolitana passa a se destacar pelo volume migratório para outros Estados do Brasil.

---

4 No início da década de 70, o modelo de produção Fordista/Taylorista entra em declínio evidenciando a crise do capital com reflexos mundiais. Ricardo Antunes (2006, p. 121), aponta traços mais evidentes da crise de acumulação do capital. A crise de acumulação, causada especialmente pela redução das taxas de lucros, impulsionou o capital a um enfrentamento, através da reestruturação da produção. Essa reestruturação ocorre através do Toyotismo, um modelo de produção japonês que se mostra como solução para a crise do capitalismo. Seu desenho organizacional, seu avanço tecnológico, sua capacidade de extração intensificada do trabalho, bem como a combinação de trabalho em equipe, os mecanismos de envolvimento, o controle sindical, eram vistos pelos capitais do Ocidente como uma via possível de superação da crise de acumulação.

Os anos 90 destacaram-se pela crescente migração para São Paulo, chegando aos patamares dos anos 70.

Entretanto a emigração de São Paulo "vem se mantendo constante a partir dos anos 80" (BAENINGER, 2005, p. 86).

As atuais tendências de migração no país são consolidadas, não só pelos fluxos tradicionais, como também pelos movimentos de curta distância e movimentos de retorno. Os movimentos intraregionais apontam novas dimensões de migração destacando o interior de São Paulo.

> (...) De fato, a contrapartida desse processo de menor crescimento da população metropolitana refletiu-se no expressivo crescimento da população residente em cidades não metropolitanas em todas as regiões brasileiras, onde as cidades pequenas e de porte intermediário, juntamente com as cidades médias, registraram crescimento significativo especialmente quando se considera os aglomerados urbanos (BAENINGER, 2004, p. 5).

A partir dos anos 90, o processo de reestruturação produtiva tem mudado o perfil da indústria brasileira, com a retomada do maior peso relativo do Estado de São Paulo na distribuição da indústria de transformação nacional. Assim, em que pese a enorme alteração na "dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro", o Estado de São Paulo diversificou e modernizou sua indústria de transformação, permanecendo na posição de centro dinâmico do País. Nessa etapa econômica, entretanto, os fluxos migratórios para o Estado têm se reduzido, tornando cada vez mais complexa a relação entre áreas dinâmicas economicamente e capacidade de absorção de contingentes migrantes.

Nesse contexto, explica BAENINGER (2005, p.9) que o processo de redistribuição espacial da população, no Estado, vem assumindo feições distintas. Os principais fluxos migratórios intraestaduais são desencadeados da Região metropolitana de São Paulo em direção, principalmente, para os pólos de atração regional no interior: Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Bauru e

São José do Rio Preto, que desempenham papel fundamental no processo de desconcentração relativa da população no Estado.

O relatório do Comitê de Bacias aponta que o Vale é altamente urbanizado, o que reflete o adiantado do seu processo de industrialização.

A população cresceu a um ritmo de 2,2% a.a. no Vale do Paraíba, entre 1980 e 1998. No ano de 1991, a população urbana representava 90,37% da população regional total, esta proporção era ainda maior no que se refere às cinco principais cidades, onde atingia 94,81%. A população cresceu a um ritmo de 2,2% a.a. no Vale do Paraíba, entre 1980 e 1998.

São José dos Campos e Pindamonhangaba foram as duas cidades entre as mais importantes, que registraram as maiores taxas de crescimento da população entre 80 e 98.

No caso de São José dos Campos, o alto crescimento populacional da década de 80 até meados dos anos 90, ocorre concomitantemente com o declínio da produção. A cidade continuou atraindo mão-de-obra em função do parque industrial instalado.

No período mais recente, ocorre um aumento expressivo da produção desta cidade, ao mesmo tempo em que apresenta crescimento populacional mais elevado do que os demais municípios da região. Durante os períodos analisados pelo relatório, a população cresce mais rapidamente em São José dos Campos do que a média do Vale do Paraíba.

O crescimento populacional das cinco maiores cidades é mais elevado do que o crescimento da população dos demais municípios do Vale do Paraíba, nas décadas de 80 e 90.

O movimento de migração contribuiu para explicar o superior crescimento da população das maiores cidades. Apesar de a região ter passado a atrair um contingente menor de pessoas na década de 80, aquelas que se direcionaram para o Vale, fixaram-se preferencialmente nas maiores cidades.

O debate atual sobre a migração suscita a configuração de um novo padrão migratório brasileiro que desafia os municípios e indica a necessidade de redes de atendimento que contemplem a configuração contemporânea dos deslocamentos humanos.

É importante assinalar que a migração contemporânea se expressa como uma vertente do processo de globalização. Como características da globalização compreendemos:

> (...) a internacionalização da produção, a globalização das finanças e seguros comerciais, a mudança da divisão internacional do trabalho, o vasto movimento imigratório do Sul para o Norte e a competição ambiental que acelera esses processos. (...) incluem também mudanças na natureza dos Estados e nos sistemas de Estados. (...) A globalização não é um fato acabado, mas um processo em marcha (IANNI, 1995, p. 23-24).

O dinamismo e a força principal de tal processo residem na integração econômica, forjada, imposta e gerenciada pelas regras do liberalismo segundo Martine (2005, p.03). Essas regras, porém são seguidas seletivamente pelos próprios países que as promovem.

O resultado é que as regras do jogo da globalização não se aplicam à migração *internacional, e mesmo, nacionalmente*, enquanto o capital financeiro e o comércio fluem livremente, a mão-de-obra se move a conta-gotas, enfrentando situações de vulnerabilidade social.

A situação vulnerável de albergues e instalações para este segmento necessita ser repensada em conjunto com vários segmentos sociais para elaboração de programa e ações que irão compor políticas sociais nos municípios do Vale do Paraíba para que possamos realizar uma passagem importante do controle migratório para a gestão migratória, melhorando a qualidade desses serviços oferecidos e garantindo direitos sociais constitucionais.

Segundo ANTUNES(1999) a reestruturação produtiva, no Brasil, por ter chegado relativamente de uma forma tardia, houve um ensaio tímido em meados dos anos 80, mas ela veio de maneira explosiva na década de 90. Ainda na década de 80, as empresas passaram a

adotar novos padrões *organizacionais e tecnológicos.* Passaram também a adotar métodos "participativos", que, segundo ANTUNES (1999, p.17), são mecanismos de "*adesão e sujeição dos trabalhadores com os planos das empresas (p17)".* Outro fator deu-se por essa reestruturação ter coincidido com a implantação no país da pragmática neoliberal, que culminou com a desregulamentação da economia, a liberação das importações e o início da flexibilização do trabalho.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo, Boitempo, 1999.

ÁVILA, Carlos Frederico D. Migração, globalização e relações internacionais: em busca de novas interpretações fundamentais em evidências latino-americanas recentes. In: **Universitas:** Relações Internacionais**.** O Brasil no contexto das migrações internacionais. Brasília: Uniceub, 2002, p.91-104.

BAENINGER, Rosana. **Expansão, redefinição ou consolidação dos espaços da migração em São Paulo?** Análises a partir dos primeiros resultados do Censo 2000. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MIG_ST9_Baeninger_texto.pdf. Acesso em: 18 de jun de 2007.

________________. I**nteriorização da migração em São Paulo:** novas territorialidades e novos desafios teóricos. Disponível em:< www.abep.nepo.uni camp.br /site_eventos_abep/PDF /ABEP2004_545.pdf>. Acesso em: 15/05/2007

________________. São Paulo e suas migrações no final do século 20. In: **São Paulo em perspectiva:** Migrações Internacionais. São Paulo: Seade, 2005, p. 84-86.

BIJOS, Leila. Migrações: sofrimento ou um aporte para o sucesso? Um estudo de caso: Salvador, Bahia e El Alto, Bolívia. In: Revista **Universitas:** relações internacionais. Brasília, V.3 n.2, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução nº 145, de15 de outubro de 2004. Política Nacional Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

COGO, Denise. **Mídia, interculturalidade e migrações contemporâneas.** Rio de Janeiro - Brasília: e-papers, 2006.

Comitê de Bacias Hidrográficas - **Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira.** Disponível em: < http://www.valeverde.org.br/html/rio. php#a7>. Acesso em: 20/03/07.

GLOBAL. Disponível em: **< www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc .pdf? tb l =S T ATISTICS&id=4486ceb12>** . Acesso em: 26 de jul 2006.

KOSMINSKY, Ethel Volfzon (org.) **Agruras e prazeres de uma pesquisadora:** ensaios sobre a sociologia de Maria Isaura Pereira de Queiroz. São Paulo: Fapesp, 1999.

MARÍN, Gladys. **A Luta contra o cerco neoliberal na América Latina**. In. VIZENTINI, Paulo F. (Org.) Século XXI: Barbárie ou Solidariedade? Porto Alegre, ed. da Universidade UFRGS, 1998.

MARINUCCI, Roberto; MILISI, Rosita. **O fenômeno migratório para o Brasil.** Disponível em: <www.migrante.org.br/ofenomenomigratorioparaobrasil.doc>. Acesso em: 03 de ago. de 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**, 3 ed. Petrópolis: Vozes,1994.

PORTELLI, Alessandro. A filosofia e os fatos: narração, interpretação e significado nas memórias e nas fontes orais. **Tempo:** Revista do Departamento de História da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 59 – 72, dez. 1996a.

______. Forma e significado na história oral: a pesquisa como um experimento em igualdade. **Projeto História**: revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da PUC de São Paulo, São Paulo, n. 14, p. 7 – 24, fev. 1997b.

______. História Oral como gênero. **Projeto História**: revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da PUC de São Paulo, São Paulo, n. 22, 2001.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva.** São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.

SCARIOT, Irmã Elívia. Esteriótipo da migração produzidos pelo discurso da mídia impressa nacional. In: Revista **Universitas:** relações internacionais. Brasília, V.3 n.2, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

ZAOUAL, Hassan. **Globalização e diversidade cultural**, São Paulo, Cortez, 2003.

Políticas Sociais e Gênero: Um balanço de experiências na área da Assistência Social

Maria Regina de Ávila Moreira[1]

Gênero, Trabalho e Políticas Sociais[2]

Em que pese concordar que o capital eliminou antigas relações de trabalho, não o fez em sua globalidade. Antes, apropriou formas que significaram uma determinada composição de poder, como foi o caso do patriarcado (MOREIRA, 2003).

A passagem da cooperação simples para a avançada ou para a manufatura dirigiu-se diferentemente para homens e mulheres, ainda que estas ocupassem e fossem convocadas ao trabalho fabril. As condições de trabalho, remuneração, e mesmo a justificativa de suas atividades, foram pautadas em relações anteriores. A eliminação

1 Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade de Taubaté; Doutora em Serviço Social pela PUC/SP; Assistente Social licenciada, da Prefeitura Municipal de São José dos Campos.

2 Essa discussão reproduz parcialmente o Capítulo I da tese de doutorado de Moreira (2003).

do trabalho manual, sempre presente como meta do capital, atinge as mulheres mais lentamente, já que os postos automatizados são prioritariamente destinados aos homens. Além disso, a superação da opressão das mulheres tem sido, em geral, obra dos movimentos, e não o desenvolvimento isolado das forças produtivas, ainda que se considerem as dimensões extraeconômicas aí implicadas. A nova divisão social do trabalho não desconsiderou a sexual.

As diversas concepções acerca do conceito de gênero são explicadas em função do processo histórico que possibilitou sua emergência. As diferenças referem-se tanto a campos teórico-filosóficos opostos, como internamente a uma mesma corrente. Como resultado da ascensão dos movimentos de mulheres, a categoria expressa as divergências situadas no plano político.

O conceito de patriarcado delineia-se a partir do "[...] poder estabelecido pelo sexo masculino sobre o feminino e revelado pela utilização cultural, social e econômica do corpo da mulher por parte do homem e pelo controle de sua reprodução" (ALVES, 1983, p. 57).

Moreira (1998), referenciada por Bruschini (1990, p. 66), dirá que: "A exclusão das mulheres, que é resultado de um longo processo de confinamento ao doméstico, também resulta de construções culturais sobre as diferenças biológicas das mulheres em relação aos homens". O patriarcado antecede a sociedade ocidental e se consubstancia a partir de mecanismos que vão justificando a subordinação feminina.

Apesar do grande avanço que as mulheres alcançaram e de elas permanecerem conquistando espaço em todos os campos, é inquestionável que ainda existem privilégios, não só políticos, mas também econômicos, em favor dos homens. Há a perpetuação dos papéis definidos como femininos e masculinos junto à família. A utilização da sexualidade feminina ainda é tratada como objeto de desejo masculino. A incumbência de responsabilidades e competências extralares não têm sido suficientes para equalizar a divisão das tarefas domésticas. Aqui não se trata apenas da realização, mas também da organização dessas tarefas. Isso significa ter a

dimensão de que a supremacia masculina, em conjunto com outras ordens de dominação e exploração, estrutura a vida em sociedade. “O poder do macho, embora apresentando várias nuanças, está presente nas classes dominantes e nas subalternas, nos contingentes populacionais brancos e não-brancos” (SAFFIOTI, 1987, p. 16). Todavia há uma ordenação hierárquica nessa relação, posto que já ficou provado que, numa escala, é possível afirmar que as mulheres negras ocupam as posições mais subalternizadas (SAFFIOTI, 1987; ROSEMBERG, 1992).

O próprio desenvolvimento do que hoje conhecemos como família se deu em razão de necessidades materiais, como o deslocamento para a caça, em tempos primitivos, e o intercâmbio comercial. Nesse caso, a reprodução que impedia, por um determinado tempo, a saída das mulheres, acabou por fazer do espaço da casa o seu local prioritário para desenvolvimento de atividades para o bem coletivo (GOUGH, 1974, p. 126). Com isso, houve o desenvolvimento da arte de cozinhar, do preparo de alimentos etc. Essas indicações, contudo, não foram lineares, tampouco explicam isoladamente a opressão de que está se tratando. Mesmo porque a divisão de tarefas não continha a escala de valores que hoje se aplica. Lerner (1990, p. 73) informa que inicialmente a caça de animais grandes era secundária, o que valorizava o trabalho desenvolvido dentro de casa, como o cultivo de hortaliças e a confecção de utensílios.

A subordinação é uma construção social que se processa com a agregação de valores religiosos, simbólicos, culturais e econômicos, os quais foram impulsionando privilégios de um sexo sobre outro.

A importância da incorporação do patriarcado não é, em seu sentido original, um sistema de organização social soberano ou mesmo paralelo ao capitalismo, até porque sofreu mudanças profundas, especialmente por força da luta específica das mulheres. A questão é retê-lo como um conjunto de valores objetivos e subjetivos que sustentam a reprodução de desigualdades sociais. Não se constitui apenas como ideologia, ainda que esta também se formule

como material, mas objetiva processos de exploração, tanto para as classes, quanto para os sexos.

O caráter de complementaridade do trabalho feminino é reforçado pela dominância masculina e não privilegiadamente pela estrutura de classes. Mesmo que seja correto afirmar que o capitalismo se apropriou do patriarcado, adaptando-o aos seus interesses, seria um equívoco pensar que sua manutenção é efetivada desprezando-se suas bases fundamentais. Do mesmo modo, não há equivalência social, política e econômica entre os gêneros, o que nos remete a concluir que não é o patriarcado que sustenta tais diferenças, embora constitua sua base histórica. As classes sociais organizam-se sob a lógica do lugar no processo de reprodução das relações sociais, cujos interesses de desenvolvimento do capital têm influência.

A divisão sexual do trabalho é um dos campos de análise das relações sociais de gênero que se toma como consequência das relações patriarcais. Trabalha com determinados campos de atuação profissional, e também com a questão do trabalho doméstico. Pode-se afirmar que as relações de gênero configuram uma determinada divisão sexual do trabalho, e também desnudam elementos que as caracterizam. Negligenciar a divisão sexual obscurece quem é a classe trabalhadora de fato, pois sua constituição como tal se forjou de forma diferenciada, entre homens e mulheres. Adotar essa concepção é privilegiar o conflito, em vez de a descrição de papéis.

Os homens também têm tarefas junto à família e à manutenção do espaço doméstico, ainda que diferenciadas socialmente. A questão da separação entre produção e reprodução, portanto, é falsa. Tampouco a opressão das mulheres é explicada pela posição no processo de reprodução. As atividades desenvolvidas por elas já são desvalorizadas internamente a esse processo, como no âmbito da produção.

As desigualdades sofridas pelas mulheres atuam eficientemente na reprodução das relações sociais. Não se pode negligenciar que a industrialização, em sua fase inicial, utilizou maciçamente a força

de trabalho feminina e de crianças. No entanto, sua diminuição e mesmo diferenciação do salário e das tarefas encontram ressonância na oposição que os homens faziam dessa relação como algo que destruiria a família, além de prejudicar os seus lugares na produção. O rebaixamento salarial e sua acepção como complementar ao do homem é, até os nossos dias, um fato.

Veja-se que o cálculo dos salários é medido pelas necessidades familiares e se mantém a primazia do sexo masculino como aquele que deve prover as necessidades da família. É interessante observar que as pesquisas que demonstram o aumento de famílias chefiadas por mulheres – no sentido de prover financeiramente a família, por desemprego, ou por viverem sozinhas – não têm sido suficientes para modificar essa relação salarial.

A novidade do capitalismo é a tentativa de criar uma fissura entre a reprodução e a produção, sem que de fato isso corresponda à realidade. Dessa forma, destitui a família de uma base material, separada da relação direta com a produção social.

Combes e Haicault (1986, p. 38) já sinalizavam que:

> [...] uma análise séria dos processos de trabalho nesse setor, nas instituições de escolarização-formação ou no campo do trabalho social, permitiria, precisamente, mostrar como a extensão das relações capitalistas aos novos setores produtivos e o desenvolvimento de um setor estatal engendrado e impregnado pela divisão capitalista do trabalho se apóia nas relações entre os sexos, pressupõem-nas e reforçam-nas.

Assim, o desenvolvimento do trabalho assalariado se, por um lado, inaugurou a divisão social, por outro lado, não desprezou a anterior divisão sexual: “O trabalho assalariado não está isento das relações do trabalho doméstico, e os antagonismos de sexo atuam tanto no trabalho como no conjunto da vida social” (CHAUBAD; FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, 1986, p. 117).

Como Eisenstein (1980, p. 35) propõe:

> Al tratar con estas cuestiones, se debe romper la división entre la existencia material (económica o sexual) y la ideología, porque la división sexual del trabajo y la sociedad, que como ya sabemos sienta las bases del patriarcado, tiene tanto forma material (los propios papeles sexuales) como realidad ideológica (los estereotipos, mitos e ideas, que determinan estos papeles). Existen, pues, formando un tejido interno.

Paulatinamente, como frisa Zaraeisky (1976), as atividades relacionadas à família entram em conflito com o mundo da cultura e da liberdade e ficam, assim, relacionadas ao atraso, ao desqualificado. A perspectiva de cisão entre as funções domésticas e públicas esteve baseada na diferenciação entre os sexos.

Uma das principais autoras que se dedica à discussão sobre a divisão sexual do trabalho é Hirata (2002, p. 234 e 235)[3]. Afirma ela que a divisão do trabalho entre homens e mulheres integra a divisão social, e que o trabalho assalariado não teria surgido em decorrência da ausência do trabalho doméstico. Concordamos com a autora, pois os conceitos não se articulam; antes, sobrepõem-se. Não se restringe a atribuição das mulheres somente ao trabalho doméstico ou a ocupações vinculadas a uma esfera da reprodução, mas ela "[...] atravessa e dá sentido ao conjunto das relações sociais que a *'divisão social do trabalho'* abrange" (grifo da autora).

Por fim, a divisão sexual do trabalho perpetua-se quanto à distribuição hierárquica de ocupações, destinando às mulheres, em geral, aquelas que correspondem às atividades desempenhadas no trabalho doméstico. No entanto, não é somente isso, já que também ocupam posições não identificadas com o lar. O fato de estarem em trabalhos mais precarizados, no entanto, é decorrente, em primeira instância, da desvalorização desses trabalhos, o que acaba possibilitando a

3 A obra da autora é vasta, nesse campo. Como uma das pesquisadoras mais importantes, dedica-se ao estudo das transformações quanto ao acesso e condições de trabalho para as mulheres, desenvolvendo pesquisas comparativas entre França, Japão e Brasil. A indicação da leitura de seus trabalhos é crucial para a apreensão da temática. Ver artigos referentes aos anos de 1988 e 1991.

assimilação da força de trabalho feminina. Portanto, não é apenas a delimitação de ocupações que explica a subalternidade das mulheres, mas também as conexões que levam a tal configuração. Também não se pode lançar mão dessa divisão para analisar especificamente o lugar das mulheres no mundo. A segregação entre homens e mulheres define outras relações.

Assim, pretende-se chamar atenção para o fato de que o fenômeno que vem sendo cunhado como feminização da pobreza não pode ser utilizado sem a contextualização do que se está tratando. O risco é o de perpetuar a culpabilização das mulheres, por um lado, com medidas que venham a garantir a reprodução de seus papéis sociais; de outro lado, com uma vitimização que tutela as possibilidades em superar tal reprodução.

Trabalhar com esse conceito, portanto, supõe polemizá-lo diante da configuração do trabalho no neoliberalismo, à luz das suas contradições, entre elas a de gênero.

O que caracteriza as mulheres majoritariamente, no campo de acesso às políticas sociais, é o resultado que as combina com a atual precarização das relações de trabalho que, além do desemprego, oportuniza vagas em posições já desvalorizadas no processo produtivo[4]. Esse movimento não vem acompanhado de um esvaziamento das tarefas reprodutivas das mulheres. Além disso, não é novidade o acesso majoritário das mulheres às políticas sociais, especialmente às públicas. Quanto mais a atenção protetiva se aproxima do doméstico, maior será a presença das mulheres. Igualmente, isso não significa que os homens não tenham aumentado sua presença nessas políticas. O desemprego configura a necessidade de ampliação de atendimento nas áreas da saúde, habitação, transporte. Apesar dos apelos fugidios do Estado neoliberal, a demanda pressiona-o a manter o chamado Estado Mínimo, para o qual não está dado o seu sucesso. As contradições estão na disputa de mais projetos societários, na "ordem do dia".

---

4 Daí pesquisas apontarem que o desemprego para as mulheres é menor do que para os homens. Essa ocorrência coaduna com a renovação tecnológica, o estreitamento de postos e a possibilidade diferenciada para tal qualificação entre homens e mulheres.

Políticas de Assistência Social e Gênero no Vale do Paraíba

Vou me deter na questão da assistência social, não só pelo fato de constituir meu lugar profissional, mas especialmente pelos desafios impostos hoje ao Estado, em particular à consecução do Sistema Único de Assistência Social[5]. Uma das principais diretrizes apresenta a "Centralidade na Família, para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos" (PNAS, 2005, p. 33). Embora reconheçamos que tal diretriz não é isolada de outras complementares e que configuram o peso estratégico ao Estado e ao coletivo, é importante salientar que:

- a família sempre foi foco das políticas de assistência social - fossem elas mais acentuadamente assistencialistas ou, então, incorporando a dimensão socioeducativa, que só por seu enunciado não garante diferença consubstancial ao assistencialismo;
- ainda com esse foco, jamais significou o investimento orçamentário-financeiro que desse consequência necessária à articulação com a política econômica.

Isso significa afirmar que o foco recaiu historicamente sobre conteúdos morais do significado sobre as funções das mulheres e homens na sociedade. A formação de frentes de trabalho, acompanhada de cursos profissionalizantes, não fugiu às funções mais "adequadas" às mulheres, tampouco as qualificou para a ocupação de postos com reais possibilidades de emprego. O processo de acompanhamento socioeducativo serve à socialização, o que não é pouco. Para mulheres que não vislumbram espaço alternativo ao doméstico e/ou à informalidade do trabalho, tais experiências têm aberto canais de participação comunitária[6]. No entanto, a articulação de

---

5 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi aprovado por meio da Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004 (Resolução n° 145, de 15/10/2004).

6 Ver os trabalhos de Barbosa (2007) e Esteves (2007), que pesquisam atividades junto às mulheres, tanto em projetos anteriores ao SUAS, como é o caso do "Projeto Renda Cidadã" (Estadual), como em grupos já sob a vigência dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS – Municipal). Ambos referem-se a cidades no vale do Paraíba – São Paulo.

múltiplos conteúdos e ações para a perspectiva emancipatória anunciada pela Assistência Social, e no tocante a questão das mulheres, deve, ao menos, atender duas apreensões:

- o limite e as possibilidades estratégicas da assistência social para a consecução desse ideário;
- forma e conteúdo são indissociáveis. Há necessidade de radicalizar a teorização da realidade, a fim de desnaturalizar relações sociais, como é o caso das contradições de gênero. Uma programática feminista é indispensável à assistência social.

3. Desafios para a Assistência Social e a apropriação da categoria gênero

A questão que se instaura é que a associação de experiências micro, para as mulheres, geralmente reporta ao reproduzido pelo doméstico. Isso restringe sua articulação com a dimensão política, acabando por configurar um relativismo à discussão e, por conseguinte, um peso determinante aos espaços institucionalizados, sem obrigatoriamente remetê-los a estruturas mais amplas. No máximo, essa concepção resulta em apreender a importância social da participação das mulheres, ou como vítimas, quando da análise sobre a violência doméstica, ou na perspectiva de um poder atribuído que privilegia a esfera econômica. O fato de as mulheres assumirem financeiramente a subsistência da família não significa eliminação das relações de opressão.

Aliás, parte dessa perspectiva é o próprio reordenamento político-administrativo das gestões no âmbito do Estado. Com a legitimidade de uma campanha que relaciona o estatal à ineficiência, como se o privado fosse o contrário e, ainda, recaindo sobre o funcionalismo público a culpa de todos os males, vem-se assistindo à substituição da organização política por exclusivamente administrativa. O Estado conta, hoje, além da tradicional distribuição de cargos,

com gerentes que, ao encarnarem essa posição, tornam-se alheios ao público como tal, de maneira que há um estranhamento ao próprio local de trabalho. A penetração do pensamento empresarial no âmbito do Estado e o fato de ele assumir protagonismo nos processos de reprodução do capital (cf. OLIVEIRA, 1998) reforçam o que vem se buscando demonstrar: a extrema necessidade de o capital e as formas de dominação social, que, aliás, são combinadas, maximizarem a acumulação, transformando, tudo o que já significou custo, em mercadoria. Essa radicalização só terá continuidade se houver, cada vez mais, a anulação do potencial de reação à ordem.

Do ponto de vista dos objetivos da reprodução,

> [...] as principais ideologias levam a marca importantíssima da formação social cujas práticas produtivas dominantes (como, por exemplo, o horizonte de valores da empresa privada capitalista), elas adotarem como quadro final de referência – o que é frequentemente apresentado de modo parcial a fim de favorecer aqueles que as alimentam – é um momento subordinado dessa consciência prática, determinada pela época (MÉSZÁROS, 1996, p. 25).

Dessa forma, os órgãos públicos vêm assumindo (como se pudessem) analogicamente a incorporação de mecanismos de gestões empresariais e, ainda que com contradições, acabam transformando o público em privado. Potencializam políticas de favorecimento, ainda que com o discurso do direito e da cidadania e esvaziam o seu conteúdo político e de coletivo para a esfera individual.

O assistencialismo constitui-se, em essência, em formas de ajuda nem sempre material, porém sempre moral, e, ao que parece, a mudança para o exercício de uma assistência racionalizada não modificou esse caráter, exceto pelo aprimoramento das bases que a justificam. Sua sistematização procurou escamotear a importância política e estratégica, sob a argumentação da necessidade de garantir eficiência na destinação de recursos, bem como de garantir resultados sociais.

Por que a questão da prevenção é apontada como uma novidade, se é um discurso que sempre esteve presente para justificar a dignidade da assistência social? Diga-se, de passagem, que essa é uma cobrança muito mais ideológica, que propriamente real ou concretizada por meio de políticas nessa direção. O destaque à prevenção fica mais por conta de um trabalho educativo. Outro exemplo refere-se ao deslocamento da política de benefícios às alternativas que demonstrem iniciativa própria, ou seja, a caracterização de não-dependência da assistência social, que é outra grande acusação deformadora, como se outras práticas não fossem assistenciais.

A psicologização da vida social (NETTO, 1996a) constitui-se no refinamento da manipulação e descaracterização do coletivo por via do individualismo, e a naturalização das relações sociais coloca-se como medida estratégica. Nos dizeres de Netto, "[...] ao naturalizar a sociedade, a tradição em tela é compelida a buscar uma especificação do ser social, que só pode ser encontrada na esfera moral" (1996, p. 41). Essa é uma vertente para a qual, como analisa o autor, convergem interesses do Estado, religiosos, econômicos e social-hegemônicos (p. 42).

A moral, portanto, assume a forma de sanção e de pregação e, para uma determinada disseminação moral, as mulheres foram mais aptas. Mas não é só isso, pois esse é um movimento que também ambiciona reproduzir as relações entre os sexos, porque, como constitutiva da sociedade, a moral define comportamentos, normas e condutas.

No que diz respeito à assistência, o disciplinamento da vida familiar e de condutas individuais é tomado de forma naturalizada ao mundo das mulheres.

Substituir essa moral por uma ética livre da alienação impõe a desnaturalização de todos os processos sociais e parece que houve uma fragmentação ou mecanização da discussão sobre tais aspectos na profissão. A moral ficou subsumida à dimensão unilateral de classe, e o significado da assistência, por suas intenções e conteúdos, oculta outras relações de dominação e exploração.

Referências

ALVES, Branca Moreira. “Feminismo e marxismo”. In: KONDER, Leandro; FILHO, Gisálio Cerqueira; FIGUEIREDO, Eurico de Lima. (orgs.). **Por que Marx?** Rio de Janeiro: Graal, 1983, pp. 51-61.

BARBOSA, E. A. P. “Programa Estadual Renda Cidadã – um estudo sobre sua efetividade no município de Santa Branca/SP” Monografia de especialização *lato sensu* em Política Social e Gestão Institucional. Taubaté: São Paulo, 2007.

BÉJAR, Helena. **La cultura del individualismo.** Revista de Investigaciones Sociológicas. Madrid: Reis, 1989, pp. 51-80.

BERTAUX, Daniel. **Destinos Pessoais e Estrutura de Classe.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

BLASS, Leila Maria da Silva. **Género y Trabajo:** *Trayectoria de una problemática.* Material Mimeografado, 1993.

CHAUBAD, Danielle; FOUGEROLLAS-SCHWEBEL, Monique. “Sobre a autonomia relativa da produção e da reprodução”. In: KARTCHEVSKY-BULPORT, Andrée et al. **O Sexo do Trabalho.** Tradução: Sueli Tomazini Cassal. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, pp. 113-130.

COMBES, Daniele; HAICAULT, Monique. “Produção e reprodução. Relações sociais de sexos e de classes”. In: KARTCHEVSKY-BULPORT, Andrée et al. **O Sexo do Trabalho.** Tradução: Sueli Tomazini Cassal. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, pp. 23-45.

COSTA, Albertina de Oliveira. “O campo de estudos da mulher no Brasil: período de formação”. In: BRANDÃO, Margarida Luiza Ribeiro; BINGEMER, Maria Clara L. **Mulher e Relações de Gênero.** São Paulo: Loyola, 1994, pp. 161-170.

EISENSTEIN, Zillah R. “Hacia el desarrollo de una teoría del patriarcado capitalista y el feminismo socialista”. In: EISENSTEIN, Zillah R.

(org.). **Patriarcado Capitalista y Feminismo Socialista.** Tradução: Sara Sefchovich e Stella Mastrangelo. México: Siglo Veintiuno, 1980, pp. 15-47.

ESTEVES, A L P. B. "Trabalho com Famílias: relações de gênero e políticas sociais na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social". Monografia de especialização *lato sensu* em Política Social e Gestão Institucional. Taubaté: São Paulo, 2007.

HARTMANN, Heidi. **O Casamento Infeliz do Marxismo com o Feminismo***: por uma união mais progressista*. Tradução: Suzel Reilly. Material Mimeografado. São Paulo: USP, 1981, pp. 1-35.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. **A Classe Operária Tem Dois Sexos***.* Trad. Estela dos Santos Abreu. In Revista Estudos Feministas (3) Vol 2, Rio de Janeiro: CEIC/UFRJ, 1994. pp. 93T-100.

LERNER, Gerda. **La Creación del Patriarcado.** Barcelona: Crítica, 1990.

MÉSZÁROS, István. **Poder da Ideologia***.* Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Ensaio, 1996.

MOREIRA, M. R. A. **A Constituição do Gênero no Serviço Social** – *um estudo a partir das manifestações de empregadores e assistentes sociais.* Tese de Doutorado. São Paulo: PUC, 259p.

MOREIRA, Maria Regina de Ávila. **Entre a Tempestade e a Bonança***: Incursões sobre relações de gênero e Serviço Social.* Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 1998.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social***.* 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor:** *A economia política da hegemonia imperfeita.* Petrópolis: Vozes, 1998.

ROSEMBERG, Fúlvia. “Educação formal e mulher: um balanço parcial da bibliografia”. In: COSTA, Albertina Oliveira; BRUSCHINI, Cristina (orgs.). **Uma Questão de Gênero.** Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1992, pp. 151-182.

_____. “A Educação das Mulheres Jovens e Adultas no Brasil”. In SAFFIOTI, H.; MUÑOZ-VARGAS, M. (orgs.) **Mulher Brasileira é Assim.** Rio de Janeiro: Rosa dos tempos; DF: UNICEF, 1994, pp. 27-62.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **O Poder do Macho.** 8. ed. São Paulo: Moderna, 1987. (Coleção Polêmica)

_____.“Rearticulando gênero e classe social”. In: COSTA, Albertina Oliveira; BRUSCHINI, Cristina (orgs.). **Uma Questão de Gênero.** Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1992, pp. 183-215.

_____.”Ideologias, ideologia”. In: CHALITA, Gabriel Isaac (org.). **Vida para Sempre Jovem.** São Paulo: Siciliano, 1992. pp. 63-81.

_____. “Posfácio: Conceituando Gênero”. In SAFFIOTI, H.; MUÑOZ-VARGAS, M. **Mulher Brasileira é Assim**. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos; DF: UNICEF, 1994, p.271-283.

_____. **Violência de Gênero:** *o lugar da práxis na construção da subjetividade.* In Revista Lutas Sociais nº 2 São Paulo: NEILS/PUC, 1997, pp. 59-80.

ZAREISKY, Eli. **O Capitalismo, a Família e a Vida Privada.** Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1976.

Política social, cuidados e cuidadores de idosos: Aproximações à realidade do Vale do Paraíba Paulista

Maria Auxiliadora Ávila dos Santos Sá[1]

Introdução

Na atualidade, um fenômeno mundial de transição demográfica - o envelhecimento da população - assume características particulares em países periféricos como o Brasil, pois o aumento acelerado da expectativa de vida coincide com o agravamento da crise econômica e com a falta de estrutura para atender à demanda gerada pelos idosos. Nos países centrais, o envelhecimento populacional aconteceu paulatinamente, permitindo ao governo e à sociedade civil organizarem redes de atendimento voltadas para as necessidades dos idosos.

No Brasil, além dessas características específicas, a velhice tem também várias faces, como as têm as diferentes regiões do país.

1 Professora do Departamento de Serviço Social na Universidade de Taubaté (UNITAU), Mestra e Doutora em Educação: Psicologia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). dora@unitau.br.

Buarque (2001) utiliza metáfora valiosa para a compreensão dos extremos dessa realidade: a velhice de chumbo e a velhice dourada. De um lado, há uma maioria de excluídos aos quais resta continuar a viver, na velhice (de chumbo), uma vida sem acesso a serviços que lhes garantam qualidade de vida. Apartados dessa situação estão aqueles que podem "manter a saúde, a força e mesmo a jovialidade das feições", pois dispõem dos recursos financeiros para tal e, portanto, constituem minoria privilegiada, vivenciando uma velhice dourada, distribuída dispersa e diferentemente no território nacional. (BUARQUE, 2001, p. 324-325).

Entretanto, apesar das desigualdades, não restam dúvidas de que a longevidade da população brasileira constitui um avanço social. Porém, com o crescimento da população idosa, aumenta o número de indivíduos portadores de demências ou doenças crônicas, e embora essa condição não seja uma característica comum a todos que envelhecem (pois existem pessoas idosas e saudáveis), há aqueles que necessitam de assistência para a realização de algumas atividades cotidianas, como se vestir, tomar banho, caminhar etc. Essa necessidade de auxílio envolve pessoas próximas como companheiros, familiares e amigos, que assumem a responsabilidade de cuidar, dar suporte ou assistência e são conhecidas como cuidadores, os quais podem ser os próprios familiares ou profissionais contratados.

Ao se considerar as desigualdades territoriais e as sociais no envelhecimento da população brasileira, e ao relacioná-las com as necessidades de cuidados, é possível afirmar que as dificuldades enfrentadas pelas famílias e idosos em situação de vulnerabilidade e de riscos demandam atenção específica, pois o ato de cuidar extrapola as dimensões afetivas, de laços consanguíneos ou de solidariedade[2], constituindo-se em responsabilidade do Estado e da sociedade civil.

---

2 A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) mediante a Resolução no 145, de 15 de outubro de 2004 (DOU 28/10/2004) caracteriza o grupo familiar como um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade.

Sob essa perspectiva, o envelhecer populacional mostra-se, no Brasil, em toda a sua complexidade, e ainda que os avanços na legislação específica para o idoso (ocorridos principalmente com a Constituição Federal de 1988) sejam fundamentais, há ainda uma distância considerável entre o que preconizam as leis e a realidade vivida por muitos idosos, que permanecem invisíveis, seja porque estão reclusos nos asilos, seja porque permanecem fechados em seus lares, cuidando ou sendo cuidados (ou mesmo, e muitas vezes, negligenciados ou abandonados).

A tarefa de cuidar, tão antiga como a humanidade, atualmente apresenta-se complexa e problemática no que concerne à velhice, e é relevante a sua discussão, aliada à necessidade de buscar compreendê-la no contexto da realidade do Vale do Paraíba Paulista, dada a diversidade que apresenta o envelhecimento no território nacional. É nessa região, que o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Envelhecimento (NEPENV)[3] desenvolve suas atividades de investigação desde 2001 e de intervenção desde 2006, na área do Serviço Social, com o objetivo de conhecer e discutir o envelhecimento populacional e as formas de atenção aos que dela necessitam. Nesse artigo, busca-se discutir as relações entre as políticas sociais voltadas para a população idosa, no Brasil, e as necessidades de cuidados demandadas por idosos e seus cuidadores, tomando-se, por base, pesquisas realizadas pelo NEPENV no Vale do Paraíba Paulista.

Política social e velhice

Na história da constituição dos direitos sociais, a política social, concebida como um mecanismo de intervenção e regulação do Estado, tem sua origem associada à sociedade burguesa, de modo especial no momento em que as relações sociais no modo capitalista de produzir e reproduzir-se caracterizam a questão social, relações essas de natureza antagônica e contraditória, sob as quais são

3 Grupo de pesquisa da Universidade de Taubaté, coordenado pela autora e certificado junto ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq).

concebidos e implementados os sistemas de proteção social. Tais sistemas surgiram, portanto, do reconhecimento público dos riscos sociais do trabalho assalariado e foram direcionados para prover o sustento daqueles impossibilitados para ele, estando, por sua natureza, ligados à sociedade salarial (MOTA, 2000).

Nesse sentido, desde o início das lutas das classes trabalhadoras, a aposentadoria foi uma das principais reivindicações do movimento operário. A proteção social reivindicada e duramente conquistada, restringia-se aos trabalhadores, que por velhice, por doença ou por acidente ficavam impossibilitados para o trabalho. Aos excluídos da sociedade salarial, restavam os asilos de mendicância – mais tarde transformados em asilos de idosos – ou a proteção da própria família, quando possível.

No Brasil, historicamente, as políticas sociais surgem no início do século XX e tem seu marco inicial com a lei Eloy Chaves, que pelo Decreto-Lei no 4682, de 24 de janeiro de 1923, criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários. É a partir dos anos 30, que se efetiva a intervenção do Estado, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), mas a extensão da proteção a outros segmentos de trabalhadores ocorreu, ao longo do tempo, com a proliferação dos Institutos e se intensificou após o fim da Segunda Guerra Mundial. Em 1960, todos os trabalhadores – que até então estavam fracionados nos diversos Institutos – passaram a ter direito aos mesmos benefícios assegurados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), embora a proteção social ainda se restringisse aos trabalhadores, reconhecidos como sujeitos produtivos.

Nos anos de 1960, com a criação da União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil, e nas décadas de 70 e 80, com a constituição das associações de aposentados e pensionistas, efetiva-se o Movimento de Aposentados e Pensionistas. Na década de 70, pela Portaria nº 82, de 04/07/1974, pela primeira vez, o Ministério do Trabalho e Previdência Social instituiu medida específica de assistência social aos idosos. O Movimento de Aposentados e Pensionistas

se fortaleceu durante a constituinte e, em 1985, foi criada a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas.

A Constituição Federal de 1988 introduziu o conceito de seguridade social, que ampliou o conceito de proteção social, cujo tripé, desde então, passou a ser a previdência social, a saúde e a assistência social, fundamental para a melhoria da qualidade de vida da população, em especial a idosa. (HADDAD, 2000). Em decorrência, mediante a Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994, pela primeira vez, estabeleceu-se, no Brasil, a Política Nacional do Idoso, regulamentada pelo Decreto Lei 1.948, de 3 de julho de 1996. Mais tarde, em 1º de outubro de 2003, pela Lei 10.741, foi instituído o Estatuto de Idoso, cujo objetivo é a regulação dos direitos assegurados às pessoas legalmente consideradas idosas, com idade igual ou superior a 60 anos.

No entanto, apesar de possuir uma das legislações mais avançadas para a velhice, não se pode dizer que as condições de atenção a esse segmento, em nosso país, sejam condizentes com o que preconizam as leis, pois "os direitos, vistos como modo moderno de viver e de conviver, assim como de fazer, entender e organizar a política, estão (em especial os direitos sociais) ameaçados na sociedade do capitalismo tardio e da globalização." Vivemos "numa 'era de direitos' repleta de conquistas e avanços, [na qual] os direitos sociais parecem hoje viver muito mais como direitos proclamados [...] do que como direitos efetivamente usufruídos [...].(NOGUEIRA, 2005, p. 6-10).

A aposentadoria – velhice subsidiada e direito ao descanso ao final do período profissional, passou, na lógica capitalista, a constituir um dos problemas da contemporaneidade. Nessa perspectiva, o aumento da expectativa de vida e o crescimento da população idosa diminuíram a proporção entre o contingente de contribuintes para o sistema previdenciário e a população considerada inativa, argumento usado para a privatização da previdência e para a contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos.

Passaram os idosos, então, a ter direito à velhice, mas não a uma velhice de direitos?

É possível responder positivamente a essa pergunta, se considerarmos que, decorridos mais de dez anos da promulgação da Lei que estabeleceu a Política Nacional do Idoso e criou os Conselhos do Idoso, esses não existem em grande parte dos municípios brasileiros. Da mesma forma, ainda é reduzido o número de municípios que contam com Leis que dispõem sobre as Políticas Municipais do Idoso. A literatura e a experiência apontam que, se a implementação de novas ações junto à população idosa tem crescido, nas últimas décadas, (praticamente todos os municípios mantêm centros de convivências e isso é altamente positivo), ainda é pequeno o compromisso dessa população com o resgate da cidadania, concretizado pela participação popular das pessoas idosas na conquista de uma vida melhor, na defesa dos direitos constituídos e na construção de uma sociedade mais justa.

O atendimento asilar, cuja origem secular remonta aos asilos de mendicância, ainda é uma das mais importantes formas de atenção à população que envelhece no país, embora a Política Nacional do Idoso a permita apenas para o idoso que não "tenha meios de prover a própria subsistência, não tenha família ou cuja família não tenha condições de prover a sua manutenção". (BRASIL, 1994). As formas alternativas de atenção à população idosa, que deveriam dar suporte às famílias no cuidado aos mais velhos, embora previstas pela legislação, praticamente inexistem e nos locais onde existem não atendem à demanda.

Nesse contexto, como garantir aos idosos os cuidados a que têm direito?

Idosos cuidados e cuidadores (de) idosos: uma velhice de direitos

Quando se trata de cuidados aos idosos não é possível desconsiderar o fato de que a autonomia, na velhice, não é característica que permanece inalterável, embora o aumento do número de idosos vivendo sozinhos mostre a tendência ao prolongamento dessa autonomia. De qualquer forma, vivendo sós ou com familiares, boa

parte dos idosos necessitará, em algum momento, de cuidados. No entanto, para aqueles que durante o processo vital não tiveram acesso a serviços de saúde de qualidade, a chance de manter a autonomia na velhice diminui consideravelmente, aumentando a probabilidade de necessitarem da atenção de um cuidador, seja em espaços institucionalizados, seja em espaços domésticos. Mas, afinal, que é o cuidador de idosos?

O ato de cuidar consiste em assistir ou prestar serviços quando alguém deles necessita. Cuidar de pessoas idosas constitui "atividade complexa, com dimensões éticas, psicológicas, sociais, demográficas e que também tem seus aspectos clínicos, técnicos e comunitários."(LUDERS; STORANI, 1996, p. 154). O cuidador profissional (formal) é a pessoa capacitada tecnicamente para o exercício dessa atividade, mas existe o cuidador leigo (ou informal), pessoa que assume o auxílio aos idosos dependentes ou semidependentes em atividades cotidianas, sem necessariamente estar preparado para essa função. E ainda – e talvez o mais importante – os cuidadores leigos muitas vezes também são idosos, que na difícil tarefa de cuidar (sem preparo e sem recursos), envelhecem com graves sequelas decorrentes dessa atividade. Não seria exagero afirmar que tratar das questões que afetam os cuidadores de idosos significa tratar de questões que afetam aos próprios idosos, pois, segundo Camarano (2003, p. 17), se considerarmos a coorte etária de 60 anos, que legalmente define o início da velhice, "há idosos que 'cuidam' e há idosos que necessitam de cuidados."

Nos países centrais, o atendimento à demanda por programas e serviços destinados aos mais velhos foi possível graças ao crescimento gradativo da população idosa, que permitiu aqueles países organizarem a rede de atenção às pessoas envelhecidas, na qual a atenção em domicílio e o apoio aos cuidadores são fundamentais. Segundo Karsh (1998, p. 22), em nosso país, não houve a mesma atenção, especialmente em relação à qualificação dos cuidadores informais, aqueles que – invisíveis – desenvolvem seu trabalho junto aos seus familiares idosos sem nenhum apoio.

> A figura do cuidador, alvo de estudos e pesquisas em outros países, tem sido ignorada no Brasil: pelo governo, na falta de estruturas para o auxílio de seu trabalho; pela família, devido à baixa valorização dessa função (muitas vezes concentrada em uma só pessoa) e, também, por pesquisadores, em parte, dada a falta ou a escassez de recursos para conduzir as investigações, ou mesmo dada a dificuldade em vislumbrar perspectivas para a utilização dos resultados. (Karsh, 1998, p. 22).

As questões que envolvem a saúde física e mental dos idosos afetam também os familiares e potencialmente o cuidador informal, a quem são destinadas as maiores responsabilidades, às quais, desempenhadas em condições precárias, diminuem as condições propícias à manutenção da própria saúde, da autoestima, da motivação, entre outras.

A ausência de atenção ao cuidador informal é agravada pela inexistência de atendimento alternativo para a população idosa, como os centros-dia e os hospitais-dia, uma das modalidades não-asilares, que segundo o artigo 4º da Política Nacional do Idoso, seriam destinadas "à permanência diurna do idoso dependente ou que possua deficiência temporária e necessite de assistência médica ou de assistência multiprofissional". (CRESS-SP, 2004, p. 174). A implantação desses centros de atendimento e a preparação e o acompanhamento dos cuidadores informais de idosos certamente imprimiriam qualidade de vida àqueles que já não apresentam autonomia em todas as atividades diárias.

O Estatuto do Idoso (Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003) prevê, no artigo 18, que "as instituições de saúde devem atender aos critérios mínimos para o atendimento às necessidades do idoso, promovendo o treinamento e a capacitação dos profissionais, assim como a cuidadores familiares e grupos de autoajuda." (BRASIL, 2004).

Embora a legislação reconheça e preveja a necessidade – e urgência – na preparação dos cuidadores informais para a devida atenção ao idoso, não existem serviços públicos voltados para essa demanda. Seu atendimento poderia não só melhorar os cuidados

devidos aos idosos como também diminuir o estresse a que é submetido o cuidador informal, usualmente representado por um familiar ou pelo cônjuge.

Fundamental, portanto, é a implementação de formas alternativas de atendimento ao idoso que, além de garantir o acesso a serviços essenciais para a qualidade de vida, pode também aliviar a carga a que são submetidos os cuidadores informais, os quais acabam, muitas vezes, por adoecer. Sua ausência pode implicar em risco para o idoso das camadas subalternas, que à falta dos familiares mais próximos ou de seu cônjuge, são candidatos à institucionalização, nem sempre a melhor opção para aquele que envelhece.

Idosos e cuidadores: aproximações à realidade do vale do Paraíba Paulista

O vale do Paraíba Paulista, mesorregião[4] situada no eixo Rio de Janeiro/São Paulo, não difere desse cenário nacional. Os resultados de pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Envelhecimento mostram que todos os 39 municípios que compõem essa região oferecem, tradicionalmente, a atenção na modalidade asilar, como opção para o idoso que não tem família ou cuja família não tem condições de atender às suas necessidades. Às pessoas idosas que desenvolvem algum tipo de dependência e cujas famílias não dispõem de recursos financeiros para apoiá-las resta, quase sempre o atendimento nesses asilos, hoje denominados instituições de longa permanência para idosos. Independentemente do nome, entretanto, eles deveriam ser a última opção de atendimento e somente nessa condição são fundamentais para uma velhice de direitos.

4 **Mesorregião** é uma subdivisão dos estados brasileiros que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais. Foi criada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e é utilizada para fins estatísticos e não constitui, portanto, uma entidade política ou administrativa. (http://pt.wikipedia.org/wiki/Mesorregi%C3%A3o).

Além disso, esses asilos não representam realidades hegemônicas, pois a variação de idade mostra-se marcante, sendo atendidas, em regime fechado, desde pessoas com 52 anos, portanto aquém do padrão de 60 anos considerado, segundo convenções sociodemográficas atuais, como início da velhice em países em desenvolvimento, até pessoas com 86 anos. (SÁ, 2001, p. 13).

Outras propostas alternativas de atenção à população idosa tampouco existem na região (embora previstas na Política Nacional do Idoso e no Decreto 1.948, de 3 de julho de 1996, que a regulamenta), como a casa-lar, "residência, em sistema participativo, cedida por instituições públicas ou privadas, destinada a idosos detentores de renda insuficiente para sua manutenção e sem família". (BRASIL, 1996). Como nesse espaço, profissionais especializados acompanham os residentes, certamente a casa-lar seria uma opção valiosa para as pessoas idosas, já que nele elas são estimuladas a participar na administração do espaço em que vivem, fator importante para a manutenção da autonomia na velhice.

Dados parciais de outra investigação, em fase de desenvolvimento pelo NEPENV, apontam que são cada vez mais comuns os grupos de convivência para idosos, que oferecem oportunidades de participação em atividades socioeducativas em alguns períodos do dia. Alguns municípios com mais de 100.000 habitantes (Taubaté e São José dos Campos) mantém centro de convivência para idosos, locais destinados "à permanência diurna do idoso, onde são desenvolvidas atividades físicas, laborativas, recreativas, culturais, associativas e de educação para a cidadania." A exceção é o município de Cruzeiro, com menos habitantes, mas que conta com um centro de convivência, pioneiro na região e mantido por uma Fundação. Por suas características os centros de convivência destinam-se a idosos que gozam de autonomia. (BRASIL, 1996).

Já os centro-dia ou hospital-dia, que têm como objetivo atender aos idosos dependentes ou que possuam deficiência temporária (necessitando de assistência médica ou de assistência multiprofissional), inexistem na região.

As universidades abertas à terceira idade são oferecidas por três instituições do Vale do Paraíba Paulista: Unesp, Unitau e Univap. Constituem recursos valiosos para atenção aos idosos autônomos, principalmente porque lhes permitem o acesso a informações importantes para a manutenção da qualidade de vida no envelhecimento.

O atendimento em domicílio, previsto na legislação vigente, é realizado pelo Programa de Saúde da Família (PSF). Desenvolvido pelas secretarias municipais de saúde, realiza atendimento domiciliar aos usuários da rede pública, inclusive aos idosos, mas não representa atenção específica em geriatria e gerontologia, como prevê a Política Nacional do Idoso.

Resultados de outra pesquisa realizada pelo NEPENV junto a 30 idosos (16 mulheres e 14 homens entre 65 e 92 anos) atendidos pelo PSF em Guaratinguetá, município do vale do Paraíba Paulista, revelaram que 23 idosos moravam com a família e 7 moravam sozinhos. [5] A maioria dos entrevistados – 20 idosos (67%) –, não apontaram a necessidade de ajuda, indicando, inclusive, que as atividades nas quais tinham maior independência eram: fazer refeições, tomar medicamentos, cuidar da aparência pessoal e vestir-se/alimentar-se.

Os idosos que precisavam de algum tipo de ajuda nas atividades cotidianas – 10 idosos (33%) –, informaram que seus principais cuidadores eram membros da família (52%), cônjuges (34%), amigos ou vizinhos (12%). Apenas 2% contavam com a ajuda de cuidadores profissionais. Essa pesquisa revelou que a maioria dos idosos que necessitavam de ajuda residia com a família e que sair de casa, caminhar na rua e subir/descer escadas eram as atividades que mais demandavam auxílio.

Seguindo tendência mundial e brasileira, que segundo Camarano (2003, p.13) é a diminuição do índice de "*famílias com idosos* (onde

5 Maiores informações sobre essa pesquisa podem ser acessadas em SÁ, M.A.A.dos S.; FIGUTI, H. C. DE SOUZA. Os cuidadores e as necessidades das pessoas idosas: uma aproximação com o uso da escala EASY-care. Encontro Microrregional de Pesquisa em Serviço Social. 2. Anais: Taubaté: Departamento de Serviço Social da Universidade de Taubaté, set. 2004.

o idoso mora na condição de parente do chefe ou do cônjuge)" e o crescimento de *famílias de idosos* (onde o idoso é chefe ou cônjuge), observou-se que, na região, ela se confirma, mas que, quando se trata de idosos que necessitam de ajuda, embora sejam chefes de família, seus cuidadores são familiares, em especial as filhas, e não o cônjuge. Quando é esse quem cuida do idoso, usualmente esse cuidador é a esposa.

A tarefa de cuidar é, histórica e culturalmente, atribuição feminina. Entrevistas realizadas por Silva (2006) com cuidadoras informais, no município de Taubaté, mostraram que, no caso de diminuição ou perda de autonomia pelo idoso, elas se veem pressionadas a assumir o papel de cuidar, mesmo quando trabalham fora do lar, levando-as a duplas e mesmo triplas jornadas de trabalho e resultando em sacrifício das horas de lazer e das oportunidades de convívio social. Seus cotidianos se revelaram repletos de atividades físicas e emocionais estressantes, como:

- A necessidade de acumular o trabalho fora do lar e os cuidados ao idoso ou, na impossibilidade, a opção por deixar a atividade profissional, acarretando perda financeira e desgaste emocional.
- O surgimento de problemas de saúde, como estresse e depressão gerados pela sobrecarga de trabalho.
- Muitas vezes, a idade avançada da cuidadora dificulta a realização de atividades de deslocamento ou transferência do idoso dentro de casa, acarretando problemas de saúde.
- A realização de atividades de cuidado que exigem conhecimentos técnicos que a cuidadora não tem, aliados à falta de equipamentos que poderiam facilitar certos procedimentos.
- A falta de suporte tanto das redes públicas quanto da família e da sociedade para minimizar o estresse causado pela atividade de cuidar.

- A falta de tempo para cuidar de si própria e para desfrutar de momentos de lazer, permitindo a alteração de uma rotina altamente estressante.
- O sentimento de dever, que no caso das esposas é representado pela afirmativa de cuidados "na saúde ou na doença", entre outros, como o das filhas em relação aos pais.
- A centralidade do cuidado como fator de intensificação da limitação do convívio social.

Ao considerar-se essas condições, que agravadas pela condição socioeconômica de grande parte das famílias colocam os idosos e seus cuidadores em situação de vulnerabilidade, é possível reafirmar a garantia dos direitos da população idosa?

Considerações finais

Não restam dúvidas de que avançamos muito na última década. Entretanto, avançamos o suficiente? Nossos hospitais e a rede pública de saúde não garantem aos idosos a atenção específica em geriatria e gerontologia. Nossas escolas, em todos os níveis da educação formal, ainda não estudam a velhice de modo a eliminar os preconceitos. A proteção social aos idosos, embora legalmente garantida há mais de dez anos, ainda não foi efetivada, inviabilizando a permanência das pessoas idosas em famílias excluídas do sistema produtivo. Imputar a essas famílias a responsabilidade pela qualidade de vida na velhice de seus membros, sem considerar a responsabilidade do Estado na oferta de recursos que garantam a proteção social aos que envelhecem, significa o retrocesso próprio de uma sociedade de economia neoliberal, marcada pela exclusão social.

O envelhecimento populacional, a demanda dos idosos por cuidados, o estresse gerado pela atividade de cuidar e a responsabilidade legal imposta à família pela atenção aos idosos, aliados ao crescente enxugamento do Estado em relação aos serviços sociais, indicam a necessidade de alterações profundas no modo como as políticas

públicas para o idoso são implementadas. Não é mais possível ignorar a realidade das famílias e dos cuidadores familiares de idosos, pois isso implica em desconsiderar os direitos dos idosos a políticas sociais mais significativas do que a letra morta de boa parte da legislação vigente.

Uma boa qualidade de vida, na velhice, não é atributo ou responsabilidade de indivíduos isolados, mas produto de uma adequada interação de fatores individuais, políticos e socioculturais. (DUARTE; DIOGO, 2000, p. 46). De acordo com a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS), as reconfigurações dos espaços públicos em relação aos direitos sociais e os constrangimentos derivados da crise econômica e do mundo do trabalho transformaram de maneira fundamental a esfera privada e resignificaram os arranjos e o papel das famílias. (BRASIL, 2004).

A Política Social do Idoso, assim como a PNAS, reafirma a importância da centralidade da família na proteção social.

> Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida. Essa correta percepção é condizente com a tradução da família na condição de sujeito de direitos, conforme estabelece a constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência social e o Estatuto do Idoso (grifo nosso).(BRASIL, 2004, p. 35).

Resta saber quanto tempo será necessário para a efetivação dos direitos da população idosa, que mesmo com alguma dependência, possa permanecer junto às suas famílias ou em seus próprios lares. Será possível imaginar que os adultos de hoje terão, num futuro próximo, o acesso a uma velhice de direitos?

Referências

BRASIL. **Lei 10.741, de 1.º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. 2003.

BRASIL. Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre Política Nacional do Idoso, cria os Conselhos do Idoso e dá outras providências. 1994.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: MDS/CNAS. 2004.

BUARQUE, C. **Admirável mundo atual**: dicionário pessoal dos horrores e esperanças do mundo globalizado. São Paulo: Geração Editorial, 2001.

CAMARANO, A. A.; EL GHAOURI, S. K. **Famílias com idosos**: ninhos vazios? Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2003. (Textos para discussão n. 950).

DUARTE, Yeda A. de O.; DIOGO, Maria José D. (Orgs.). *Atendimento Domiciliar:* um enfoque gerontológico. São Paulo: Atheneu, 2000.

HADDAD. E. G. de C. Políticas sociais setoriais e por segmento: Idoso. In: **Capacitação em serviço social e política social, módulo 3**. Brasília: UnB, Centro de educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, p.165-181).

KARSCH, Ursula Margarida S. (1998). **Envelhecimento com Dependência***:* revelando cuidadores. São Paulo: EDUC, 1998.

LUDERS, S. L. A; STORANI, M. S. B. Demência: impacto para a família e a sociedade. In: PAPALÉO NETTO, M. (Org.). **Gerontologia***:* a velhice e o envelhecimento em visão globalizada. São Paulo: Atheneu, 1996. p. 146-159.

MOTA. A. E. Políticas sociais setoriais e por segmento: Trabalho. In: **Capacitação em serviço social e política social, módulo 3**. Brasília: UnB, Centro de educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, p.165-181).

NERI, A. L. O fruto dá sementes: processos de amadurecimento e envelhecimento. In: Neri, A. L. (org.). *Maturidade e velhice: trajetórias individuais e socioculturais*. Campinas: Papirus, 2001.

NOQUEIRA, M. A. O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 82, jul 2005

SÁ, M.A.A.dos S.; FIGUTI, H. C. DE SOUZA. Os cuidadores e as necessidades das pessoas idosas: uma aproximação com o uso da escala EASY-care. Encontro Microrregional de Pesquisa em Serviço Social. 2. Anais: Taubaté: Departamento de Serviço Social da Universidade de Taubaté, set. 2004.

SÁ, Maria Auxiliadora Ávila dos Santos, TORRES, M. M. **Levantamento das Instituições de longa permanência no Vale do Paraíba Paulista.** Taubaté:

NEPENV/UNITAU, 2006. (Relatório de Pesquisa não publicado).

SÁ, Maria Auxiliadora Ávila dos Santos. (2001). **EASYcare***:* uma escala de avaliação da qualidade de vida e bem-estar dos idosos para definição da versão brasileira. Taubaté: NEPENV/UNITAU, 2001. (Relatório de Pesquisa não publicado).

SILVA, J. C. **O cuidador requer cuidados**: a complexa atividade de cuidar de familiar idoso dependente. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação).Faculdade de Serviço Social, Universidade de Taubaté, São Paulo, 2006.

PARTE 2

Políticas públicas educacionais: Perspectivas históricas

Políticas públicas e a educação infantil brasileira: Problemas, embates e armadilhas

Fabio Pinto Gonçalves dos Reis[1]
Delcimar de Oliveira Cunha[2]

Introdução

> Nascemos fracos, precisamos de força; nascemos desprovidos de tudo, temos a necessidade de assistência; nascemos estúpidos, precisamos de juízo. Tudo o que não temos ao nascer, e de que precisamos de adultos, é-nos dado pela educação (...) Deplora-se o estado da infância; não se vê que a raça humana teria perecido se o homem não começasse sendo criança (ROUSSEAU, 1979, p. 10).

Sabe-se que, na história ocidental, Jean-Jaques Rousseau (1979) foi um dos precursores que estabeleceu as bases filosóficas para um sistema de ensino mais centrado na criança, destacando sua

1 Doutorando em Educação pela USP.

2 Doutoranda em Educação pela PUC-SP

especificidade e características próprias. Nessa perspectiva, o autor revolucionou as ideias educacionais modernas quando introduziu a *episteme*[3] de que a idade da infância não era apenas uma etapa transitória de preparação para a vida adulta, mas tinha que ser valorizada porque nesse, momento, é constituído seu modo de ser e de ver o mundo. O filósofo ainda destacou o quanto a criança nascia em um estado de pureza e por influência do meio (em todos os sentidos) ia paulatinamente sendo reprimida e corrompida.

Essas abordagens abriram fendas conceptuais para as doutrinas educacionais de Johan Heinrich Pestalozzi (1967) que, ao dialogar com Rousseau, colocou a lume o erro ou a utopia de se pensar que apenas estar dotado de amor, talento e vontade pessoal era o mais seguro dos recursos contra a miséria das crianças pobres. Já sabiam eles que tal discurso apenas cegava e obscurecia as fontes da pobreza e alienava o sofrimento do povo.

As matrizes epistemológicas de Pestalozzi foram herdadas por seu aluno Friedrich Froebel, educador alemão, que pode ser considerado o pedagogo da infância por ter priorizado, ao longo de sua vida, "o processo de descortinar a criança, conhecê-la em seus interesses, em suas condições e necessidades para poder adequar a educação, as instituições educativas na garantia do afloramento desses seres" (ANGOTTI, 2002, p. 7).

Ao refletir sobre isso, presume-se que é no mínimo lamentável que os argumentos desses intelectuais a respeito da valorização e organização adequada das instituições educativas para os pequenos não tenham atingido os incumbidos de estruturar a educação infantil brasileira desde os seus primórdios. De fato, para os historiadores, essa afirmação pode incorrer no risco de se cometer anacronismos, porém a história dessas instituições confirma a hipótese de que o ensino infantil é uma etapa de escolarização que está "sucateada", com inúmeros problemas de ordem econômica, social e política. O

3 Para Foucault (1987), a episteme é um conjunto de conhecimentos que, em determinado tempo histórico, adquirem o estatuto de verdade, são formulados por indivíduos ou grupos que detêm o saber/poder.

descaso em torno dessa etapa de escolarização e a precariedade na elaboração de políticas públicas para a educação da infância brasileira será tema de aprofundamento desse artigo.

Urgem, assim, algumas questões problematizadoras que buscam desvendar quais as contribuições e avanços da legislação nacional atual para a melhoria das condições da educação infantil brasileira. Quais as lacunas e os interesses dessas propostas? Quais as estratégias e táticas de elaboração utilizadas? Quais suas finalidades? Suas prerrogativas estão sendo realmente efetivadas?

Conhecer e perscrutar a legislação atual em torno da educação infantil é uma trajetória necessária para compreensão e identificação da situação precária e lastimável em que se encontra esta modalidade de ensino. Para tanto, em um primeiro momento, busca-se verticalizar a análise sobre a história da educação infantil brasileira, utilizando como fontes primárias a legislação educacional e os documentos produzidos oficialmente pelo Estado, além de apontar questões específicas de conotação pedagógica implícitas nestas leis.

Nessa perspectiva, o objetivo é apontar as várias relações, limites e dimensões dessa documentação constituída para ordenar e organizar práticas sociais e educativas em torno da infância (considerada aqui como uma idade da vida). O suporte teórico utilizado para a análise das leis, das diretrizes de implementação e organização das escolas infantis brasileiras é bastante diversificado devido às múltiplas necessidades teórico-metodológicas encontradas, com destaque para os referenciais localizados no campo da *história da educação* e das *políticas públicas*, tema da primeira parte deste trabalho.

Na segunda parte, discute-se as consequências estruturais ou sociais causadas por essas implementações seja no âmbito federal, estadual ou municipal, com base em um recorte histórico que abrange desde a década de 1980, uma vez que pelo menos, no plano discursivo, a educação infantil passa a ser considerada como prioridade, até as discussões mais atuais sobre as verbas destinadas e o futuro incerto do ensino para crianças pequenas no Brasil.

É de fundamental importância considerar que, a partir da Constituição Federal de 1988, a educação da criança de 0 a 6 anos em Educação Infantil (creches e pré-escolas) é estabelecida como um direito. O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, 1996) corroboram com essa legislação ao integrá-la ao sistema educacional, como primeira etapa da Educação Básica, composta também pelo Ensino Fundamental – obrigatório – e Médio.

Uma grande conquista a partir LDBEN foi a responsabilidade atribuída ao setor público no que tange a oferta de vagas, de tal modo que ficou estabelecido aos governos municipais que o atendimento às crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas deveria ser prioritário. O fato é que há uma distância entre o que se conhece das leis e o que realmente acontece nos municípios brasileiros. Na verdade, há uma certa omissão dos governos federal e estadual em suas responsabilidades quanto à efetivação de políticas públicas e formação de professores de Educação Infantil, desde o simples apoio financeiro aos municípios até as questões que se referem à interpretação das leis e suas devidas lacunas, especialmente àquelas que regem e direcionam os destinos das populações mais pobres.

Além disso, a *Educação para Todos* referendada por essas diretrizes também estabelece como meta a expansão e o aperfeiçoamento da educação oferecida a essa faixa etária, com especial atenção aos aspectos pertinentes à educação das crianças das classes desfavorecidas. Vale salientar que os esforços para melhorar a qualidade do ensino devem abranger toda a educação básica, isto envolve as crianças desde os primeiros meses de vida.

Apesar de considerar parcos os investimentos na área, é necessário ressaltar que as conquistas no plano das leis, se realmente efetivadas, podem garantir o acesso da camada mais pobre da população às instituições infantis de boa qualidade. Posto isso, abre-se mais uma brecha, no campo de discussão, no sentido de buscar entender o modo pelo qual foram constituídos os preceitos e as características dessa educação infantil de boa qualidade. Ou

melhor, que espaços são esses destinados à educação da criança brasileira? Como foram constituídos historicamente? Quais as marcas do passado existentes hoje na estruturação e no empreendimento de políticas públicas para a infância? Para desenvolver essas questões é necessário debruçar-se sobre os primórdios da educação infantil.

Breves apontamentos sobre a história da educação infantil

Sabe-se hoje que a creche, de origem francesa, marcou a sua destinação ao atendimento de crianças até dois anos e representou, no âmbito da história da educação infantil do ocidente, uma espécie de complemento ou preparação à escola primária também conhecida como asilos de segunda infância. Restavam a esses asilos atender uma faixa etária de crianças que variavam de 2 ou 3 anos até por volta dos 6 anos.

Também foram criadas, em outros países, as escolas destinadas às crianças a partir de 2 anos "como a infant school inglesa, as asili infantili italianos, e o mais conhecido, o Kindergardem (jardim-de-infância) alemão" (KUHLMANN JÚNIOR, 2005a, p. 69). Conforme o autor, essas instituições não tinham o caráter obrigatório, uma vez que quanto menor fosse a criança, independente da classe social, mais era defendida sua permanência junto à família.

Uma das primeiras instituições que se tem notícia no âmbito do contexto brasileiro e que se destinou a atender crianças de 0 a 6 anos, foi o Jardim de Crianças do Colégio Menezes Vieira instaurado no Rio de Janeiro em 1875. Dois anos depois, embora ainda sob a égide privada, a cidade de São Paulo passou a ter os seus primeiros jardins-de-infância. Segundo Oliveira (2005), as primeiras instituições públicas para essa faixa etária aparecem somente alguns anos depois, porém se dirigiam às crianças das classes sociais mais abastadas. Isso significa dizer que, na sua origem, as escolas públicas de 0 a 6 anos restringiam-se apenas a uma pequena parcela da população afortunada. Nesse sentido, Kuhlmann Júnior (2005) salienta

que com o processo de difusão dessas instituições, já na década de 1940, por exemplo, Porto Alegre contava com cerca de quarenta (40) jardins-de-infância.

Em São Paulo, neste mesmo período, Mário de Andrade propôs a criação dos Parques Infantis que serviram de base para uma nova referência da nacionalidade brasileira, valorizando os elementos do nosso folclore, especialmente, os elementos culturais das brincadeiras e jogos infantis. Posteriormente esses Parques expandem-se para outras cidades do interior de São Paulo e capitais distintas por todo o Brasil.

De acordo com Kuhlmann Júnior (2005), "até o final da década de 1960 e início da década de 1970, os jardins de infância caracterizam-se por estarem associados aos sistemas de ensino e por se constituírem segundo alguns parâmetros de qualidade" (p. 189). Nesse sentido, o autor conclui que o processo de expansão das instituições de ensino infantil que se evidencia, depois dessas décadas, contribui para o abandono do quadro de referências que buscava o mínimo de qualidade e implanta um modelo de custo e qualidade mínimos.

Em meados da década de 70, surge uma nominação atualmente bastante conhecida, a Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI), embora, só em 1975, essa terminologia passa ser adotada em São Paulo. Dessa forma, seria interessante pensar que a coluna vertebral que nutriria o pensamento capitalista e neoliberal em relação a educação dos pequenos estava sendo estruturada, ou seja, a manutenção de grande parte desses espaços educativos pelas instâncias públicas dos municípios tornar-se-ia uma realidade, praticamente ausentando o Estado da sua responsabilidade sócioeducativo.

Nessa direção, Corrêa (2002) destaca que todo o processo de ampliação do número de creches e pré-escolas se concretizou (não assistindo a real demanda da população) em função da luta reivindicatória dos movimentos populares organizados pela sociedade civil. Na mesma medida que o governo militar temia por uma manifestação mais explosiva das camadas menos abastadas, o nível de pobreza populacional se acentuava.

Portanto, nesse momento, surgiram propostas de “entusiasmo pedagógico” em relação à educação infantil, porém caracterizadas pelo baixo custo e qualidade. Kramer (2001) comprova essa tese quando analisa o texto sobre as atribuições estatutárias do Projeto Casulo, destinado a prestar assistência ao menor de 0 a 6 anos. Na realidade, o objetivo era: “com pouco gasto, atingir o maior número de crianças (...) de modo a prevenir sua marginalidade” (p. 72).

Vale salientar que essa teoria funcionalista da marginalidade parte do princípio da falta ou carência de atributos culturais pelas crianças, sobretudo, os que são exigidos como mínimos pela escola ou sociedade de uma maneira geral. Assim, Kramer (2001) aponta que a proposta de educação compensatória, que busca suprir as já mencionadas carências culturais, a fim de transformar um quadro que é determinado pelo contexto sócioeconômico, na verdade, representa escamotear as verdadeiras causas que determinam o fracasso.

No âmbito internacional, as sessões mais recentes (década de 1970) nas assembléias da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) também votaram e aprovaram propostas relacionadas à educação infantil, pelo menos em nível teórico, como uma forma de superação do atraso por parte dos países considerados subdesenvolvidos. Essa perspectiva demonstra que a condição de assistência ou não da infância se consolida como parte de um projeto de modernidade no qual a educação tem papel principal.

No Brasil, por um lado, a LDBEN de 1961 dedicava pifiamente o artigo 23 e 24 à *Educação Pré Primária*, por outro lado, dez anos mais tarde, a Lei no. 5.692 de 11/8/1971 dispunha que as crianças com idade inferior a 7 anos deveriam receber “conveniente” educação em escolas maternais, jardins-de-infância e instituições similares. De fato, pode-se observar que não existiam, nessas leis, definições mais pontuais ou delimitações específicas sobre as formas pelas quais essas escolas seriam organizadas, os referenciais utilizados, as verbas destinadas, dentre outros aspectos. A ausência de legislação específica significa a existência de uma política educacional

obscura e omissa no que se refere aos pequenos, pois os textos da lei são superficiais em medidas concretas e simplistas em recomendações e interpretações.

O final dos anos 70 e toda década de 80, do século XX, foram marcados por intensas discussões acerca do papel das instituições de educação infantil, de modo que:

> O meio acadêmico fez severas críticas às teorias de privação cultural e ao caráter compensatório – ou preparatório – (...) acreditava-se ser possível resolver os altos índices de reprovação na primeira série do ensino regular por meio da 'compensação' oferecida, por antecipação na pré-escola (CORRÊA, 2002, p. 17) (GRIFO DA AUTORA).

Os professores e a comunidade acadêmica passaram, então, a defender o caráter pedagógico da educação infantil em contraposição as perspectivas assistencialistas que predominavam até o momento. Essa polaridade acarretou a perda de qualidade por parte das instituições infantis e obscureceu a problemática maior que era (e ainda é) a perspectiva dualista da educação oferecida a essa faixa etária. Ou seja, de alguma forma, o oferecimento de uma educação infantil assistencial ou de cuidados básicos (comer, beber, dormir e higiene mínima) voltou-se à população pobre e a com ênfase pedagógica, centralizada no aprendizado da criança, ficava restrita às classes mais favorecidas, caracterizando o que Kuhlmann Júnior (1998) chamou de pedagogia da submissão.

É inevitável não pensar sobre a nebulosa inversão de classes sociais na concentração e na ocupação das vagas no ensino infantil atualmente. Pois, sabe-se que as famílias que matriculam suas crianças nas instituições públicas, em grande parte, são as com menos oportunidades e condições. Às populações mais favorecidas resta matricular seus filhos em escolas infantis privadas, quase sempre, com mais recursos financeiros, materiais pedagógicos e profissionais capacitados.

Obviamente é necessário abrir um parêntese, pois nos dias de hoje, há uma ampliação desenfreada na quantidade de escolas infantil com estrutura física inadequada, funcionando em casas adaptadas em que os quartos se tornam as salas de aula e os jardins transformam-se nos parques recreativos, além de se fazerem presentes o amadorismo e a falta de preparo das professoras e estagiárias. Essa herança histórica remete quase que automaticamente à imagem da precariedade e do descaso, com pequenas exceções em alguns municípios que investiram seriamente na educação dos pequenos.

Embora essas constatações, apontadas anteriormente, demonstrem a falta de prioridade nos investimentos dessa modalidade de ensino, Kuhlmann Júnior (2003) salienta que a Constituição de 1988 vai estabelecer que creches e pré-escolas passariam compor os sistemas educacionais básicos. Essa determinação constitucional ganha estatuto legal definido apenas oito anos depois, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96. O autor salienta que essas conquistas são consequências da atuação de grupos sociais organizados, principalmente, do movimento das mulheres nas associações de bairros, nos sindicatos, como congressistas e líderes em grupos feministas.

Vale abrir um parênteses sobre as consequências provocadas pelas transformações sociais, econômicas e também educacionais ocorridas, na sociedade brasileira, que contribuíram para a ampliação do número de mulheres no mercado de trabalho. Dessas mudanças, também foi alterado o papel da mulher nas formas de organização familiar o que implicou na necessidade de criação de um espaço educativo no qual seus filhos seriam assistidos dignamente. A mulher, até então, responsável pelo cuidado e educação dos filhos, em muitos dos casos assumiu sozinha as responsabilidades orçamentárias da família.

Mesmo com essas intervenções e modificações que podem ser consideradas favoráveis em algum sentido, pretende-se trazer a tona, no próximo tópico, as estratégias e lacunas no processo de constituição, efetivação e interpretação das legislações escolares concernentes a Educação Infantil.

Educação Infantil e Políticas Públicas: análise da legislação e de outras iniciativas

Apesar de o processo de redemocratização política e educacional do país tenha se (re) iniciado há cerca de vinte anos, o que resultou na promulgação de uma nova Constituição em 05/10/1988, tem-se a impressão de que ainda vivemos sob a vigência das leis do período da ditadura militar, "pois a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei no. 9.394, de 20/12/1996) teve uma longa tramitação no Congresso Nacional e começou a ser posta em execução muito recentemente (...)" (HILSDORF, 2003, p. 130).

No que tange a educação infantil, Corrêa (2002) enfatiza que nesse processo de transição, a lei maior do país trouxe um aspecto novo para a discussão em seu Art. 208, inciso IV, ou seja, a oferta desse nível de ensino passa a ser um dever do Estado e direito de todas as crianças de 0 a 6 anos. Na verdade, busca-se ampliar a quantidade de vagas para as crianças desta faixa etária, porém caberia à família decidir pela matrícula de seus filhos antes dos 7 anos na escola. A autora salienta que embora a matrícula não fosse obrigatória, para o Estado essa oferta não era uma opção, mas um dever perante a sociedade. No plano jurídico, isso significava que:

> (...) uma nova lógica se impõe, dado que qualquer família que deseje colocar sua criança numa creche ou pré-escola e não encontre uma vaga pode recorrer à própria Promotoria Pública para que esta, baseada fundamentada na Constituição Federal, acione o Estado a fim de que este cumpra seu dever (CORRÊA, 2002, p. 18).

Essa perspectiva abre possibilidade de interpretar a lei juridicamente no sentido de que a própria tem a função de salvaguardar o direito dos indivíduos e, ao mesmo tempo, assegurar que haja garantia e controle da legalidade na sua consumação. Nesse sentido, Faria Filho (1998) sublinha que aproximar-se da lei "enquanto ordenamento jurídico significa, além de se dar conta de uma tradição e de suas relações com outras tradições e costumes, entender uma certa lógica de funcionamento" (FARIA FILHO, 1998, p. 101).

Na nossa interpretação, a Constituição de 1988 reflete, de certa maneira, a preocupação com a escolarização das camadas mais pobres da população quando deixa claro que o Estado tem seu papel fundamental e sua dívida histórica em relação a esta modalidade de ensino. Mas não é sem razão e aleatória a constatação dessas preocupações por parte dos legisladores, uma vez que os setores da sociedade civil mais organizados, especialmente o movimento das mulheres das camadas médias, ganhavam força pelas novas possibilidades de inserção no mercado de trabalho e, por conta disso, passaram a reivindicar com mais voracidade os espaços educativos para seus filhos.

Novamente, é pertinente retomar a análise da legislação escolar desenvolvida por Faria Filho (1998), pois, segundo ele, é necessária a compreensão de que também a lei, em sua dinâmica e contradições, é resultado das formas pelas quais as lutas sociais são produzidas e expressas em determinada sociedade.

Uma outra forma de abordagem destacada pelo historiador considera a existência de relações entre a ideologia do texto da própria lei e o chamado pensamento pedagógico. Sendo assim, pode-se presumir que, no final da década de 80, a influência dos saberes produzidos na área da psicologia e a centralidade do processo na criança influenciaram de alguma forma a elaboração do texto dessa lei. Essas concepções e outras ligadas à escola infantil são produzidas no interior do parlamento ou qualquer outra instância do Estado e, muitas vezes, são permeadas pelas representações sociais ou interesses políticos daquele grupo ou partido que produz a legislação.

Em meio a essa polêmica, Corrêa (2002, p.21) aponta que a Emenda Constitucional 14, de 1996, a qual altera determinados aspectos da educação no que tange a recursos anteriormente instituídos pela Constituição de 1988, assegura que "caberia tão somente aos municípios a responsabilidade pela oferta da educação infantil". Para a autora, a emenda acima citada foi regulamentada posteriormente pela Lei no. 9.424/96 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)

- acabou implicando na convalidação de que somente a esfera municipal é que deveria fornecer a educação infantil à população. Isso gerou um impasse, pois, até então, os municípios tinham como prioridade o investimento no ensino fundamental, o que ocasionou uma crise de oferta de educação infantil na maior parte dos municípios do país. De acordo com Cury (1998), essa estratégia de interpretar a Lei segundo os interesses de determinados grupos políticos em âmbito Estadual ou Nacional, na verdade, não alija as responsabilidades dessas duas instâncias em ofertar uma escola de educação infantil de boa qualidade por meio da cooperação com os municípios.

Em uma outra perspectiva, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) defende que o FUNDEF é um fundo de natureza contábil, portanto, não é considerado federal, estadual nem municipal. Embora essa afirmação não deixar claro a questão da responsabilidade política da União, Estados e Municípios no que se refere ao oferecimento da educação infantil à população, o MEC dá a entender que todas três esferas são dotadas de atribuições. Talvez pelo fato de o Governo Federal e Estadual realizarem, por meio do Banco do Brasil, as devidas arrecadações para o Fundo, sendo que esses créditos automaticamente se revertem em favor dos Estados e Municípios de acordo com o número de alunos matriculados[4]. Na verdade, fica subentendido ou aberto a interpretações tendenciosas que os recursos estabelecidos em âmbito Estadual voltam-se para o ensino fundamental de 1ª. a 8ª. série e ensino médio, dado que a oferta da educação infantil fica alicerçada pelos municípios. Pode-se dizer que o alerta que Cury (1998) faz em relação à legislação é bastante pertinente, principalmente, o que aponta a reivindicação do real papel do Estado Nacional frente ao oferecimento de escolas de educação infantil.

Sem desmerecer totalmente a ação governamental no campo da educação infantil, a publicação de alguns manuais escolares destinados aos professores mereceu destaque no âmbito do executivo. No

4 Informações retiradas do site: Http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=692&Itemid=717 em 09 de julho de 2007.

entanto, essas *cartilhas* tinham a finalidade de persuadir e coagir os municípios, representados pelos professores e professoras do ensino infantil, a fim de tornar a sua proposta curricular hegemônica.

Dentre os grandes receituários elaborados em âmbito nacional para professores, coordenadores e diretores de escolas de educação infantil, optou-se por tecer uma breve análise crítica ao documento intitulado de *Referenciais Curriculares Nacionais para Educação Infantil* (RCNEI, 1998). Para Arce (2001):

> (...) o RCNEI escamoteia o esvaziamento do conhecimento na escola, vendendo a falsa ideia de que o respeito a uma pseudo-diversidade cultural e a redução da educação escolar ao aprender a aprender garantiriam ao aluno a capacidade de construir seu próprio conhecimento no contato com os "modernos" meios de circulação de informações. Premissas falsas capazes de esconder a letalidade de uma política ditatorial, pois como podemos falar em respeito real às diferenças enquanto a renda de nosso país concentra-se cada vez mais nas mãos de poucos, levando a grande massa a um empobrecimento violento? Como falar em "aprender a conviver com o outro" trabalhando em equipe se a competição selvagem tem gerado um individualismo exacerbado (...) (p. 280)

Esse manual oficial que tem o intuito de "orientar" e delimitar conhecimentos a serem trabalhados na educação de 0 a 6 anos, passa ser indispensável na medida em que os professores não necessitam ter uma formação fundamentada e alicerçada em grandes referenciais teóricos históricos, filosóficos e sociológicos. Na verdade, o *saber fazer* é a veia principal da formação dos alunos e alunas no curso de graduação voltado à educação infantil e o "professor passa a ser o balconista da pedagogia *fast food*, que serve uma informação limpa, eficiente e com qualidade, na medida em que, com seu exemplo, desenvolve no aluno (cliente) o gosto por captar informações utilitárias e pragmáticas" (ARCE, 2001, p. 279).

Novamente, percebe-se que a estruturação das estratégias políticas de organização do ensino infantil brasileiro é carregada de superficialismos e ações panfletárias sem a participação efetiva

daqueles profissionais que estão nas salas de aula, ou seja, os que estão em contato com a realidade precariamente cinzenta dessas instituições. Assim, o educador é presenteado pelo Ministério da Educação e Cultura com um conjunto de receitas e orientações para o seu trabalho, pois, afinal, não é preciso muito mais investimentos para se ter formação sólida, se temos manuais pragmáticos para lhe servir de suporte em praticamente todas as ações (anti) pedagógicas.

Para além das críticas (não é necessário fazer uma fogueira com esses *Referenciais*), uma contribuição desse documento sobrevém da modificação nas abordagens do atendimento às crianças, pois anteriormente recaia apenas sobre os cuidados dos aspectos biológicos, em especial higiene e alimentação das crianças. A responsabilidade pela organização e manutenção das creches era do Serviço Social, instituições filantrópicas ou comunitárias, com preocupação assistencialista, visto que o atendimento voltava-se para as crianças pobres. Os aspectos pedagógicos ocorriam exclusivamente por ocasião do ingresso dessas crianças no ensino fundamental, considerando que havia uma dicotomia entre os termos *cuidar* e *educar*.

A tentativa de superação da disparidade entre os dois termos ocorreu, em 1999, por meio das *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* - Resolução CEB no 01 no artigo 3º. inciso III. A legislação enfatiza que se deve privilegiar, na educação infantil, práticas de educação e cuidados, que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/linguísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível[5].

É pertinente retomar as expressões *práticas de educação e cuidados*, visto que já no documento introdutório dos RCNEI foi instituída a proposta da indissociabilidade das práticas de educar/cuidar.

5 Para saber mais ver em: CORRÊA, Bianca Cristina. A educação Infantil: In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Thereza (orgs). Organização do ensino no Brasil: níveis de modalidade na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002.

Portanto, as definições para educar e cuidar estão dispostas da seguinte forma:

> **Educar:** (...) significa, portanto, propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de ser e estar com os outros em uma atitude básica de aceitação, respeito e confiança, e o acesso, pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural. Neste processo, a educação poderá auxiliar o desenvolvimento das capacidades de apropriação e conhecimento das potencialidades corporais, afetivas, emocionais, estéticas e éticas, na perspectiva de contribuir para a formação de crianças felizes e saudáveis. (RCNEI, 1998, p.23).

> **Cuidar:** (...) valorizar e ajudar a desenvolver capacidades. O cuidado é um ato em relação ao outro e a si próprio que possui uma dimensão expressiva e implica em procedimentos específicos (...) Para cuidar é preciso antes de tudo estar comprometido com o outro, com sua singularidade, ser solidário com suas necessidades, confiando em suas capacidades. Disso depende a construção de um vínculo entre quem cuida e quem é cuidado. (RCNEI, 1998, p. 24/25).

A dicotomia desses termos, de acordo com Haddad (2006), é associada em grande medida às circunstâncias históricas das instituições escolares destinadas a essa faixa etária devido aos seus objetivos e funções iniciais. No entanto, a autora salienta que há evidências de que essa cisão dos termos e funções resulta de fatores político-ideológicos.

Para Haddad (2006), a dimensão do *cuidar* surge no âmbito de programas "sociais e filantrópicos de proteção ao abandono e à delinquência, voltados ao atendimento de crianças e famílias em condições de vulnerabilidade por pobreza, doença, invalidez ou desempenho" (p. 5). O *educar,* por sua vez, foi embalsamado por modelos educacionais concebidos por educadores importantes como Froebel, Robert Owen e Montessori.

O que se pode constatar é que a perspectiva assistencialista, em relação à criança pequena, tem um sentido regenerador circunscrito às populações mais pobres, delinquentes e abandonadas. Em outra instância, as instituições que *educam* carregam os nomes dos grandes pedagogos, de modo que são exclusivamente destinadas às classes mais favorecidas (ANGOTTI, 2002).

Aparece novamente, portanto, a perspectiva dualista da educação infantil brasileira, ou seja, uma escola de cuidados voltada à população desprivilegiada e outra com conotações e intenções educativas para os mais favorecidos.

Espera-se que a teoria da indissociabilidade dos termos educar/cuidar, pelo menos no âmbito legal, auxilie a mudança de perspectiva na prática de professores e incentive ações políticas mais igualitárias nos trâmites da educação infantil. Essa mudança de paradigma se faz processualmente como afirmam os responsáveis pelas políticas educacionais no Brasil, não por conhecerem as implicações acadêmicas desses referenciais, mas como estratégia para justificar a falta de prioridade e o descaso.

A mudança desse quadro não acontece por falta de projetos e propostas como é o caso da Lei 11494/2007 que regulamenta o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (**FUNDEB). O novo fundo - que substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) - garante a inclusão da educação infantil como modalidade de ensino específica nos investimentos.

A inclusão apenas não é suficiente, pois defende-se a tese que é preciso um padrão mínimo de investimento por criança, tendo como base o custo-aluno que permita a garantia e o acesso pleno a uma educação infantil pública de qualidade. Lembrando que esse custo por aluno deve considerar o alto investimento na manutenção dos cuidados com a saúde, alimentação, além da contratação de profissionais e estruturação de espaços adequados. Nota-se, assim, que um país que realmente valoriza os aspectos educacionais e

culturais da sua população necessita de investimentos significativos, de modo que quando a educação é levada a sério, não fica com sobras e migalhas.

Para demonstrar a falta de investimento, disponibilizar-se-ão algumas informações estatísticas sobre as matriculas de alunos na educação infantil. Grosso modo, se os dados dos anos de 1975 fossem comparados com os do último censo realizado em 2006, poderia se observar uma lenta expansão no que se refere ao número de crianças matriculadas no ensino infantil. Em 1975, contávamos com 21 milhões de crianças de 0 a 6 anos, dessas eram atendidas apenas 3,51 %. Já em 2006, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que a quantidade de crianças matriculadas corresponde a 1,4 milhões de crianças, o que equivale um aumento de apenas 1%.

No ano de 2005, observa-se que, de um lado, 26,1% das crianças brasileiras estavam matriculadas na rede privada da educação infantil, de outro, em 2006, houve uma queda de 3,5%, correspondendo a quantidade de 202.517 matrículas. Nessa direção, há indícios de que essa baixa pode ser explicada pela diminuição do poder econômico dos pais, pela queda de natalidade, em especial na região Sudeste, e também pela possibilidade garantida pelo Governo Federal de as crianças com 6 anos serem matriculadas na 1ª série do Ensino Fundamental.

Com a aprovação do aumento da duração do Ensino Fundamental, que passa de 8 para 9 anos, o ingresso das crianças, nessa modalidade de ensino, ocorre aos 6 anos. O objetivo é universalizar o atendimento das crianças com 6 anos, fato que merece aprofundamento nas discussões envolvendo secretarias de ensino, professores e pais.

Um país que tem como objetivo levar a educação a sério, área que, em épocas de campanha eleitoral, ocupa espaço destacado e privilegiado nos debates políticos, deveria ser prioridade no momento de elaboração das políticas públicas que estabelecem metas para a educação nacional.

Portanto, o ingresso, a permanência e o atendimento com qualidade para as crianças de 0 a 6 anos, bem como a formação continuada em serviço dos profissionais da educação devem ser prioridade em todas as instâncias governamentais. Vale lembrar que o atendimento a essas crianças é dever do Estado que por parte dos municípios deve criar condições para atender a demanda local.

Trata-se de um esforço coletivo das várias instâncias governamentais, educadores e sociedade civil para que seja efetivada a ampliação de oferta de vagas, haja vista que apenas 9% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos frequentam creches e 52% das de 4 a 6 anos frequentam pré-escolas.

Não há como negar, perante os dados do IBGE, que o grande desafio seja conciliar a expansão do atendimento às crianças dessa faixa etária sem desconsiderar a questão da qualidade, pois é sabido hoje que as classes desfavorecidas são as mais prejudicadas nesse processo político, muitas vezes, sujo, injusto e desigual.

Conclusão

Ao concluir este breve ensaio, pode-se notar que apesar da Constituição Brasileira de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - no. 9.394 promulgada em 1996 definirem a Educação Infantil como um **direito** (não como obrigatória) da criança de 0 a 6 anos de idade e como parte integrante do sistema educacional, constituindo a primeira etapa da Educação Básica, composta também pelo Ensino Fundamental – obrigatório – e Médio, na prática, ainda há muito por fazer para a expansão, acesso e permanência nesta etapa da escolaridade.

A expansão ocorre de maneira gradativa e lenta, tendo em vista que, em 2000, os dados do IBGE indicam que 26,92% das crianças brasileiras estavam matriculadas na Educação Infantil, em 2004, o avanço foi apenas para 35,37%. Explicando melhor: historicamente a sociedade brasileira é marcada por processos de exclusão, enquanto

as políticas públicas educacionais não garantem às crianças o que é prescrito em leis e diretrizes, presencia-se o aumento das listas de espera nas instituições para criança pequena, com maior proporção, as advindas das classes populares.

Se no âmbito legal, comprovam-se alguns avanços, vale enfatizar que não são suficientes para melhorias efetivas no interior do campo da educação infantil. Na verdade, conclui-se que há mais retrocessos do que avanços, pois, por um lado, ao mesmo tempo em que se observa um aumento do número de crianças matriculadas nessa modalidade de ensino, por outro lado, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), negligencia recursos como se a educação das crianças de 0 a 6 não existisse ou não tivesse importância.

Essa conclusão pode até ser considerada um tanto enfática e perigosa no sentido de dizer que há um retrocesso nas políticas públicas destinadas a educação infantil no Brasil, mas quando se analisa com mais profundidade essa questão, pode-se chegar a várias indagações. Vale a pena mencionar aqui algumas das que surgiram ao longo dessa pesquisa: O aumento na quantidade de escolas infantis traz benefícios aos familiares e as crianças assistidas? E se esta escola for, em linhas gerais, de péssima qualidade? Frequentar um ambiente antieducativo traria mais benefícios do que se essas crianças permanecessem no aconchego familiar? A democratização do ensino infantil de má qualidade contribuiria para a mudança dos quadros sociais e perspectivas das populações mais pobres?

Para ilustrar os últimos capítulos dessa novela, tem-se ainda o Fundo da Educação Básica (FUNDEB), aprovado em 2006, que apesar de contemplar o atendimento educacional às crianças menores, ainda não definiu os coeficientes de distribuição de recursos para cada nível e modalidade de ensino.

Para além dessa discussão dos dados específicos, percebe-se, ainda, que há um movimento de afastamento e ausência do Estado naquilo que é de sua responsabilidade. Nesse sentido, defende-se a ideia de que ao invés do processo de privatização "é necessário

reformar o Estado para que ele assuma as funções – que legitimam a sua existência – de provedor de bens públicos" (HILSDORF, 2003, p. 133).

A sociedade brasileira, por sua vez, necessita de maiores investimentos em políticas de cunho sócioeducacional e não servir-se diariamente nos jornais, revistas e noticiários de televisão de um discurso elitista e rasteiro defendido pelo Executivo, que alega fazer às devidas reformas tributárias, administrativas e previdenciárias a fim de que o país controle sua taxa de juros e cresça economicamente.

Na verdade, não há aqui uma defesa enfática de que o Estado Nacional deva assumir todas as responsabilidades no que diz respeito à educação infantil, porém defende-se a tese de que uma das propostas centrais priorize o desenvolvimento de um plano comum que defina claramente os objetivos e as incumbências de cada esfera política tanto no plano nacional e estadual quanto no municipal. O que permitiria a atribuição de responsabilidades administrativas mais integradas nas tomadas de decisões, participação ampla da sociedade organizada, incluindo a formulação de uma agenda política para discutir os direcionamentos das ações e dos investimentos.

Para diminuir a lacuna da globalização em países mais pobres ou em desenvolvimento, há um predomínio do que Haddad (2006) chamou de *programas compensatórios*, isto é, a promoção da universalização do atendimento às crianças acima de três anos, com o objetivo do êxito escolar futuro. Nesse mesmo contexto, a autora confirma também a existência de uma tendência crescente no sentido de antecipar e oficializar, quanto antes possível, o ingresso de crianças de 6 anos no ensino fundamental e, ao mesmo tempo, eliminar a faixa etária de zero a três anos do sistema de financiamento. Uma perspectiva interessante de discussão e reflexão para um país como o nosso que busca instituir paulatinamente o ensino de nove anos obrigatório a partir dos seis anos de idade. Será que uma outra armadilha está sendo preparada?

Referências

ANGOTTI, Maristela. **O trabalho docente na pré-escola:** revisitando teorias, descortinando práticas. 2ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

ARCE, Alessandra. Compre o Kit neoliberal para educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. In: **Educação & Sociedade**, Campinas-SP, v. 74, n. XII, p. 251-284, 2001.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente.** Brasília, 1990.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Lei de Diretrizes e Bases de 1961**, de 20 de dezembro de 1961.Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Diretrizes_e_Bases_da_Educa%C3%A7%C3%A3o_Nacional#Lei_de_Diretrizes_e_Bases_-_1961. Acesso em 10 de julho de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Lei de Diretrizes e Bases de 1971,** de 11 de agosto de 1971. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Diretrizes_e_Bases_da_Educa%C3%A7%C3%A3o_Nacional#Lei_de_Diretrizes_e_Bases_-_1971. Acesso em 10 de julho de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/1996**, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Política de educação infantil:** pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, (documento preliminar). 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil.** Brasília, 1998.

CAMPOS, Maria Malta. A formação de professores para crianças de 0 a 10 anos: modelos em debate. In: **Educação & Sociedade,** ano XX, nº 68, dezembro de 1999.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília, 2000.

CORRÊA, Bianca Cristina. A educação Infantil: In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Thereza (orgs). **Organização do ensino no Brasil**: níveis de modalidade na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002.

CURY, Carlos Jamil. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma? In: CATANI, Afrânio Mendes (org). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI.** Campinas-SP: s/n, 1998.

FARIA FILHO, Luciano Mendes. A legislação escolar como fonte para a História da Educação: uma tentativa de interpretação. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes (org). **Educação, modernidade e civilização** : fontes e perspectivas de análises para a história da educação oitocentista. Belo Horizonte : Autêntica, 1998

___________________. Fazer História da Educação com E. P. Thompson: trajetórias de um aprendizado. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes (org). **Pensadores sociais e a História da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. 3ed. Rio de Janeiro : Forense-Universitaria, 1987

HADDAD, Lenira. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desfios, armadilhas e possibilidades. In: **Caderno de Pesquisa**, v. 36, n. 129, São Paulo, set/dez, 2006.

HILSDORF, Maria Lúcia Spedo. **História da educação brasileira**: leituras. São Paulo: Thompson Learning, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**. 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 6ed. São Paulo: Cortez, 2001.

KUHLMANN JÚNIOR, Móysés. Educando a infância brasileira. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive. **500 anos de educação no Brasil**. 3ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

___________________. Educação infantil no século XIX. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (orgs**). Histórias e memórias da educação no Brasil. Vol II. Século XIX.** Petrópolis-RJ: Vozes, 2005.

___________________. Educação infantil no século XX. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (orgs**). Histórias e memórias da educação no Brasil. Vol III. Século XX.** Petrópolis-RJ: Vozes, 2005a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **FUNDEF**. Disponível em: Http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=692&Itemid=717. Acesso em: 09 de julho de 2007.

OLIVEIRA, Stela M. L. Crenças e valores dos profissionais de creche e a importância da formação continuada de um novo papel junto à criança de 0 a 3 anos. In: **Em Aberto,** Brasília, v. 18, n. 73, pp. 89-98, jul. 2001.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. **Educação infantil**: fundamentos e métodos. 2ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PESTALOZZI, Johann Heinrich. **Cómo Gertrudes enseña a sus hijos**. Buenos Aires: Letra Firme, 1967.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Emílio ou da Educação**. 3ed. São Paulo: Difel, 1969.

SILVA, Isabel de O. A creche e suas profissionais: processos de construção de identidades. In: **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 73, pp. 89-98, jul. 2001.

VASCONCELOS, Vera M. R. de. Formação dos profissionais de educação infantil: reflexões sobre uma experiência. In: **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 73, pp. 98-111, jul. 2001.

Fragmentos de uma história das políticas públicas de educação no Brasil

André Luiz Paulilo[1]
Rachel Duarte Abdala[2]

Como recorte da história da educação, a história das políticas educacionais tem por objeto as ações de governo no âmbito do ensino público. Sanfelice (2004) adverte, no entanto, que essa postura metodológica não deve significar o isolamento desse objeto em relação a outros temas e questões. Sobretudo a história das instituições escolares (cf. MAGALHÃES, 1998; 2005), dos intelectuais da educação (p/ex. HILSDORF, 1986) e das iniciativas organizadas a partir dos movimentos sociais (ver SPÓSITO, 1984; 1993) possibilitam estabelecer relações entre a sociedade civil e a autoridade pública. Nesse sentido, Sanfelice conclui apropriadamente que se

1 Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo, professor de História nas redes de ensino do Governo do Estado de São Paulo e da Prefeitura da capital. É pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em História da Educação (NIEPHE-USP).

2 Mestra em História da Educação pela Universidade de São Paulo, professora de Teoria da História na Universidade de Taubaté. Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em História da Educação (NIEPHE-USP) e do Núcleo Interdisciplinar de Prática e Práxis Contemporânea (NIPPC-UNITAU).

ater ao estudo histórico das políticas públicas constitui uma possibilidade para o levantamento de fontes que os historiadores utilizam com frequência.

Entre o conjunto dessas fontes que Sanfelice (2004, p. 100-102) indica como relevantes para a história das políticas educacionais no Brasil, a documentação proveniente da tramitação da legislação educativa chama a atenção para o papel das câmaras legislativas do país na formulação das políticas de ensino. Ainda que, de fato, o estudo do Poder Legislativo seja um importante meio para investigação do que a lei não materializou, são poucas as reflexões acerca da ação parlamentar no âmbito educacional. Significativamente, as emendas populares, as emendas oferecidas em plenário, os projetos derrotados e os substitutivos revelam tendências, hegemonia, representatividade de grupos e segmentos atuantes na formulação das políticas públicas que contam com poucos estudos sistemáticos e quase nenhuma análise de conjunto.

O propósito deste ensaio é tomar como perspectiva as relações entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação das políticas públicas de educação. Não se trata, porém, de uma varredura de fontes, de temas ou de fatos. Tampouco o intuito seja delinear uma reflexão abrangente acerca do papel do Legislativo nos assuntos educacionais. Ao contrário, o que se quer questionar aqui é a atitude do Congresso Nacional perante a definição das políticas de educação. A análise foi construída a partir de alguns fragmentos da história política do país, tendo em vista discutir os horizontes de ação do Legislativo perante as leis orgânicas do Estado Novo, as discussões da LDB de 1961, o tecnicismo do período militar e a organização da escola atual.

A alternância de períodos marcados por dispositivos de restrição do Poder Legislativo criados pelo Executivo, durante os regimes de exceção, e pelas manobras políticas de orientação privatista, nos períodos de democracia, motivou a divisão desta exposição em duas partes. A primeira focaliza as restrições impostas ao Legislativo pelo Executivo, quanto às iniciativas de regulamentação dos serviços

educativos. A segunda parte trata da ação parlamentar na discussão e promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, em 1961 e 1996. Embora panorâmica, a análise desses episódios pretende circunstanciar alguns limites da ação política em torno do mais importante âmbito de decisão sobre as políticas públicas de educação numa democracia.

Dispositivos de restrição à ação parlamentar

Entre 1934 e 1946, Gustavo Capanema, no Ministério da Educação, deu continuidade ao processo de reforma educacional iniciado por Francisco Campos em 1931. Em primeiro lugar, interferiu no Ensino Superior, ao implementar um projeto universitário que, segundo Ana W. Mendonça (2002, p. 171), fazia do educador um mero burocrata, um trabalhador intelectual a serviço do Estado. Somente a partir de 1942, Capanema iniciou a reforma dos demais níveis de ensino. Por meio de decretos-lei, editou as leis orgânicas para o ensino industrial (1942), secundário (1942), comercial (1943), primário (1946), normal (1946) e agrícola (1946). Como resultado, o ensino primário foi desdobrado em ensino primário fundamental e ensino primário supletivo; o ensino médio ficou organizado em dois ciclos, o ginasial e o colegial, e nos ramos secundário e técnico-profissional. Este último foi dividido em industrial, comercial e agrícola, além do ensino normal, que mantinha interfaces com o superior.

Segundo a avaliação de Dermeval Saviani (2004, p. 38), "[...] embora todo o arcabouço da educação tenha sido afetado, prevalecia, ainda, o mecanismo de se recorrer a reformas parciais, fazendo falta um plano de conjunto que permitisse uma ordenação unificada da educação nacional em seu todo". No entanto, a fragmentação não dirimia o fato de a regulamentação ensino ser feita conforme as urgências definidas pelos grupos que assumiam o poder político Executivo do país.

Sobretudo, o recurso ao decreto-lei, na forma de lei orgânica do ensino, substituiu as iniciativas do Poder Legislativo. Hilsdorf

(2003, p. 98) bem explica que a Constituição elaborada por Campos, em lugar da Constituição de 1934, "[...] apresentava nas suas Disposições Transitórias o mecanismo-chave do novo regime: o uso do decreto-lei pelo Executivo central e pelos interventores estaduais". Esse artifício permitiu desenvolver uma política educacional de molde autoritário e uniforme, conformando todos os sistemas de ensino aos objetivos do Estado mediante as leis orgânicas do ensino (HILSDORF, 2003, p. 100-101; SAVIANI, 2004, p. 37).

A dificuldade da discussão parlamentar também foi marca da política educacional do período militar. Entre 1964 e 1968, os acordos de cooperação do Ministério da Educação e Cultura com a *Agency for International Development*, os acordos MEC-USAID fizeram, segundo Otaíza Romanelli (1978, p. 218), da mentalidade empresarial o conteúdo de um modelo educativo cujo desenvolvimento fora garantido pela força. Com efeito, as políticas de ensino ficaram assentadas sobre os princípios organizacionais da grande empresa, tais como racionalidade, eficácia e produtividade.

O estudo de Guiomar Namo de Mello (1982) sobre a educação do período mostra a direção tecnicista dada pelos interesses atendidos pelos acordos MEC-USAID e a penetração de categorias, como capital humano, carência material dos alunos e rentabilidade no discurso educacional. Sobretudo, existem várias pesquisas mostrando que a contraface desses objetivos atribuídos às reformas era a contenção das iniciativas dos movimentos sociais mediante a repressão (ver, principalmente, SPÓSITO, 1984). Nesse sentido, os militares e seus tecnocratas impuseram a política que convinha aos interesses privatistas, ao facilitarem a privatização do ensino secundário e superior. Não obstante a extensão da obrigatoriedade escolar para oito anos, Cunha (1973, p. 47) avaliava que, como prêmio ao apoio político havido às mudanças, as classes médias receberam um intenso aumento de vagas no ensino superior, ao passo que a formação de grandes conglomerados de faculdades particulares era incentivada.

Politicamente, o caso também parece pender para um só lado. Considerando a tramitação dessas reformas, HILSDORF (2003, p.

127) indica que o papel do Congresso Nacional foi praticamente o de referendar os projetos originais encaminhados pelo Executivo a partir das indicações de técnicos norte-americanos. Nesse sentido, argumenta: "[...] o Poder Legislativo funcionava, assim, no período, como um reforçador do sistema autoritário sendo sua fiel expressão. Ao homologar os planos de educação escolar propostos pelo Executivo, o Legislativo evidenciava a quem verdadeiramente representava: os militares, os tecnocratas e as empresas privadas".

O regime de exceção produzido pelo comando militar, entre as décadas de 60 e 70, submeteu o Legislativo por meio de artifícios, como os atos institucionais, e forte perseguição política. Em decorrência das condições assim criadas, o anteprojeto de reforma universitária, por exemplo, foi aprovado em caráter de urgência, sem tempo de passar pela análise das comissões técnicas, e o Executivo pôde privar-se de prever dotações orçamentárias precisas para o ensino público (cf. HILSDORF, 2003, p. 126).

A ação parlamentar e a privatização do público

Não foi preciso a ditadura militar para os interesses privatistas mostrarem força política na educação. No período anterior, a aprovação do substitutivo Lacerda como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 4.024, de 20 dez. 1961) já indicava isso. Em 1948, foi apresentado à Câmara dos Deputados, para discussão, um anteprojeto de LDB cujo caráter liberal e descentralizador trazia a rubrica de antigos pioneiros da educação nova. No entanto, a forte oposição que esse anteprojeto sofreu de Gustavo Capanema, então deputado e líder do PSD na Câmara Federal, impediu o progresso da discussão.

A questão foi revivida quando, uma década depois, Carlos Lacerda apresentou três sucessivos substitutivos de orientação privatista ao anteprojeto de LDB. Deputado da UDN, à época, ele colocava o financiamento das escolas particulares pelo Estado, para que se tornassem gratuitas às famílias, sem modificar fundamentalmente a

organização escolar existente desde 1942. A interpretação majoritária da historiografia diz, muito na esteira da oposição liberal ao projeto Lacerda, que, assim, atendia-se aos interesses comerciais da iniciativa privada organizada empresarialmente e à ideologia da Igreja Católica.

A tramitação da proposta no Congresso provocou a reação de educadores e intelectuais que, superando as suas divergências, iniciaram uma Campanha de Defesa da Escola Pública. Diante dessa mobilização de oposição, a aprovação do substitutivo de Carlos Lacerda, em 1961, é indicativa das forças políticas que predominaram no Congresso Nacional, diante da discussão da LDB, entre 1948 e 1961, e do caráter conservador delas.

O mais recente processo de democratização do país também impôs uma longa tramitação no Congresso Nacional, quanto à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394, de 20 dez. 1996). Um estudo de Regina Gracindo mostrou que, por ocasião dos debates em torno do projeto da LDB, delinearam-se, no Congresso, três grandes blocos de representação popular em defesa do ensino público e gratuito, democrático e de qualidade. Considerando as interpretações acerca do que significava defender esse ensino, Regina Gracindo distingue: o grupo invariante, interessado em manter o *status quo* e a vigência do capitalismo expropriador; o mudancista, que propunha mudanças para que o capitalismo se voltasse para os direitos sociais; e, o transformador, que queria uma escola pública voltada para a transformação social.

O projeto que assim tramitava, na Câmara dos Deputados, fora elaborado por entidades e associações educacionais e, conforme o entendimento de Dermeval Saviani (2004, p. 50), dava ênfase na qualidade social da educação. No entanto, acabou sendo derrotado pelo projeto Darcy Ribeiro, surgido no Senado. A discussão parlamentar mais uma vez optou por reforçar o viés privatista na legislação do ensino. Conforme observam Carmem S. V. Moraes e César A. Minto (1993, p. 13), o projeto de autoria de Darcy Ribeiro e Marco Maciel também permitia a alocação de recursos públicos para instituições

privadas, agora mediante subvenções, doações e cooperação financeira. Amplamente apoiado pelo Poder Executivo, o projeto, que se transformou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tem acentuada orientação neoliberal, servindo, no entendimento de Saviani (2004, p. 50), como "[...] instrumento de ajustamento da educação às demandas do mercado numa economia globalizada centrada na tão decantada sociedade do conhecimento".

Conforme sugere Hilsdorf (2003, p. 132), a aliança que aprovou a LDB, em 1996, no Congresso Nacional, talvez se explique mediante o fisiologismo, o clientelismo e a corrupção que historicamente marcam a política nacional, contrariando os interesses populares. Nesse sentido, ainda nos períodos democráticos, o estudo das políticas públicas de educação beneficia-se da compreensão das manobras utilizadas pelo Poder Executivo para controlar as decisões parlamentares. A formulação de leis de diretrizes e bases para a educação e a busca de formas e alternativas para implementar seus propósitos, expõe um processo recorrente de polêmicas e lutas pelo poder na condução das políticas públicas de educação.

O estudo das políticas educacionais, no Brasil, compreendendo seus diversos sistemas, revela uma acentuada relativização e neutralização da reforma educacional como processo social, pois não abrange a relação entre decisões políticas e a gestão do cotidiano escolar. Assumindo que é no âmbito do cotidiano que as políticas educacionais são implementadas, percebe-se que o desafio da operacionalização que compreende a interpretação e aplicação das diretrizes normativas implica no posicionamento dos atores da gestão escolar diante da perspectiva de mudança. Verifica-se a inexistência de uma cultura participativa e que preconize a continuidade das ações, interrompendo bruscamente as implementações de acordo com as mudanças dessas gestões políticas. Os princípios norteadores da política educacional, no Brasil, organizam-se, portanto, preconizando uma pretensa universalidade, fundamentada pelo princípio de democratização; descentralização, equidade e controle social.

Referências

CUNHA. L. A. O ‘Milagre Brasileiro’ e a política educacional. **Argumentos,** n.º 2, 1973, p. 45-54.

HILSDORF, M. L. S. **Francisco Rangel Pestana:** *jornalista, político, educador*. São Paulo: FEUSP, 1986. Tese de doutorado.

______. **História da educação brasileira:** leituras. São Paulo: Thompson, 2003.

MAGALHÃES, J. A história das instituições escolares em perspectiva. In.: GATTI JR, D.; INÁCIO FILHO, G. ***História da educação em perspectiva:*** *ensino, pesquisa, produção e novas investigações.* Campinas: Autores Associados; Uberlândia: EDUFU, 2005, p. 91-104.

______. Um apontamento metodológico sobre a história das instituições educativas. In: SOUSA, C. P.; CATANI, D. **Práticas educativas, culturas escolares, profissão docente.** São Paulo: Escrituras, 1998. p. 51-69.

MELLO, G.N. (org.). **Escola nova, tecnicismo e educação compensatória.** São Paulo: Loyola, 1982.

MENDONÇA, A. W. **Anísio Teixeira e a Universidade de Educação.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

MORAES, C.S.V.; MINTO, C. A. Políticas governamentais para a educação em tempos de neoliberalismo. **Cadernos Adusp,** n.º 1, São Paulo, 1993, p. 7-15.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil,** *1930-73.* Petrópolis: Vozes, 1978.

SANFELICE, J. L. Fontes e história das políticas públicas. In LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, M.I.M. **Fontes, história e historiografia da educação.** Campinas: Autores Associados, 2004, p. 97-110. (Coleção Memória da Educação)

SAVIANI, D. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In SAVIANI, D. ALMEIDA, J.S. DE; SOUZA, R. F DE; VALDEMARIN, V. T. **O legado educacional do século XX no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 2004.

SPOSITO, M. P. **A ilusão fecunda:** *a luta por educação nos movimentos populares.* São Paulo: Hucitec, 1993.

______. **O povo vai à escola***.* São Paulo: Loyola, 1984.

Parte 3

Políticas públicas e formação humana: Realidades da sociedade contemporânea

Educação e mediação: Apontamentos teóricos para o debate sobre políticas públicas[1]

Cecilia Pescatore Alves[2]
Carlos Alberto Máximo Pimenta[3]
Régis de Toledo Souza[4]
André Luiz da Silva[5]

As sociedades complexas, informacionais e tecnológicas trouxeram consigo inúmeras demandas políticas, econômicas, sociais, culturais e simbólicas que impulsionaram, em escala global, esforços de toda ordem. Com intuito de atender essas demandas, despertou-se,

1 Os autores agradecem a contribuição do professor Doutor José Rogério Lopes (UNISINOS), pela participação nas discussões sobre mediação em Raymond Williams, na ocasião da elaboração do projeto de pesquisa “As relações mediadoras da escola no processo de socialização contemporâneo: políticas de identidade e relações de poder”, do NIPPC/UNITAU (2005).

2 Doutora em Psicologia (Psicologia Social) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997). Atualmente é professora assistente doutora da Universidade de Taubaté e professora doutora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

3 Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal de Itajubá.

4 Doutor em Psicologia (Psicologia Social) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007) . Atualmente é Colaborador Assistente lll da Universidade de Taubaté.

5 Mestre em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). É doutorando em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professor assistente III da Universidade de Taubaté.

nas agências mundiais, a necessidade da condução burocrática desse processo, inclusive quando se trata de políticas educacionais. Com a intensificação das inovações tecnológicas, os investimentos na educação aparecem como um caminho para o "desenvolvimento humano sustentável", um modo de superar os "males" do mundo contemporâneo.

Surgem, como salienta Warde (1998b, p. 2), "[...] inéditas concepções relativas à educação", cuja disposição emergencial contida nestas coloca a educação nas preocupações das agendas das políticas nacionais e internacionais, caracterizando-a como "[...] o principal desafio para que as promessas de modernidade do século XXI sejam traduzidas em relações sociais mais democráticas e equânimes".

Há uma interferência, no sistema educacional brasileiro, promovida pelas transformações na ordem global.[6] Com todos os "avanços" apontados pelos condutores das políticas educacionais, impõe-se à escola novas estratégias para o enfrentamento das exigências de nosso tempo e das tensões internas produzidas no campo educacional.

Para Boaventura de Sousa Santos (2002), os "processos de globalização" são interações transnacionais que compreendem, desde a globalização dos sistemas de produção e das transações financeiras, até a disseminação, em uma escala mundial, de informação, imagens e deslocamentos de pessoas. Esses processos impulsionam transformações radicais na dinâmica das políticas, economias, culturas, relações sociais e organizações, redimensionando direitos, princípios e valores.

Neste sentido, pode-se afirmar que as transformações socioculturais em curso, sobretudo as decorrentes da internacionalização da economia e da reestruturação das escalas produtivas do sistema capitalista, têm possibilitado mudanças recentes na organização

6 Segundo Sousa Santos (2002, p. 25-102) as transformações impulsionadas em todas as esferas da ordem social, decorrentes das interações transnacionais, podem ser chamadas de "processos globais".

e na estrutura da escola, deslocando a centralidade de seu papel formador para atender às exigências de uma abstrata vontade do "mercado".[7]

Dentro deste panorama, no presente texto, propõe-se discutir o papel mediador da escola pública contemporânea, com o objetivo de caracterizar um quadro teórico que permita adensar o debate sobre o complexo tema das políticas educacionais em sociedades em desenvolvimento. Entende-se que, hoje, todo estudo que investigue o escopo das mudanças que afetam a escola deve reconhecer os nexos reais e conceituais que imbricam a realidade da escola com a concretude da vida social, na forma de novos condicionamentos sociais.

A hipótese dessa discussão é que o modelo de educação caracterizado como de excelência, ou idealizado como tal, torna-se viável para uma escola em sociedades competitivas, uma vez que estabelece a relação sucesso/fracasso, indicando quem fará parte desta ou daquela condição. Em outros termos, há um modelo de escola, na maioria das vezes privada, que pretende preparar o aluno ao sucesso; e outra, a pública, que se apresenta precária como instituição de ensino e que atribui o fracasso escolar à individualidade do aluno. Pode-se dizer que esta última prepara o aluno para o fracasso. Patto (1999), em sua obra *A Produção do Fracasso Escolar*, ao analisar histórias de (re)provação escolar na escola pública, demonstra que o fracasso escolar é um processo psicossocial e que ocorre a partir de estigmas como herança étnica, condições sociais e culturais. Medeiros (1986, p. 61) também trabalha essa questão do fracasso escolar. Ela postula o fracasso como "profecia" social, ao analisar o contexto ao qual a população mais carente da sociedade brasileira está exposta: "A escola não perde seus alunos só porque eles precisam trabalhar, mas também porque existe uma distância

7 As coletâneas produzidas pelo "Programa de Estudos pós-graduados em Educação: História e Filosofia da Educação" da PUC/SP, como resultado dos seminários *O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil* (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 1996) e *Novas Políticas Educacionais: críticas e perspectivas* (WARDE, 1998a), demonstram que a "cooperação técnica e financeira" do Banco Mundial à educação brasileira não é nova e que, na atualidade, de alguma forma, define as nossas políticas educacionais.

enorme entre ela e a vida que os meninos levam. Nada mais resta a eles senão cumprir as profecias de fracasso que a sociedade anuncia para eles".

Para pensar as questões apontadas acima, este ensaio reflete sobre o conceito de *mediação* sistematizado por Raymond Williams (1979; 2000; 2007),[8] pela contribuição que pode fornecer para o estudo do papel da escola na realidade atual, experienciada a partir das tendências das políticas educacionais, da educação pública e das exigências socioculturais e econômicas, consideradas como recurso para o enfrentamento das desigualdades históricas presentes na lógica do sistema produtivo brasileiro. Ao mesmo tempo, as tensões público *versus* privado, fracasso *versus* sucesso, cultura comum *versus* cultura de massa e a questão da hegemonia ganham sentido, como argumento teórico, para a localização contextual da escola com a qual a presente reflexão está preocupada. Neste contexto, na sequência, discutem-se alguns resultados de pesquisas[9] que revelam aspectos da realidade vivida no interior das escolas públicas.

Da perspectiva de Williams: mediação, cultura e hegemonia

A consideração de alguns conceitos elaborados pelo teórico britânico apresenta-se como importante para o equacionamento das demandas educacionais impostas pelas exigências da sociedade atual. Os conceitos de mediação, cultura e hegemonia fornecerão a base para o entendimento do papel social da escola, à medida que, como se verá a seguir, eles se articulam, constituindo um modelo

8 Raymond Williams nasceu no País de Gales (1921-1988). Filho de ferroviário, formou-se na Universidade de Cambridge. A partir de 1958, ano de publicação de seu livro *Cultura e Sociedade,* na Inglaterra, começa a publicizar suas idéias. O livro *Marxismo e Literatura* (publicado originalmente em 1977 [1979]) sintetiza sua posição teórica: a construção de um "materialismo cultural". É um dos principais teóricos e foi um dos fundadores do chamado estudos culturais ingleses. Originariamente crítico literário, sua produção compreendeu a análise sociológica, o ensaio teórico, a ficção e a militância.

9 Tais pesquisas foram realizadas pela linha de pesquisa Educação, Cultura e Sociedade do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas de Práxis Contemporâneas da Universidade de Taubaté.

analítico que permite apreender o movimento da realidade que, ao mesmo tempo em que inviabiliza a instituição escolar promotora de emancipação, capacita-a como conservadora e justificadora das condições de existência da maioria de seus alunos.

Williams (1979, p. 98), ao elaborar uma teoria cultural no quadro das discussões do materialismo histórico, discute o termo no contexto da relação entre “forças produtivas” e arte e pensamento, perguntando-se: qual o processo de determinação mais coerente para explicar a relação entre essas categorias: “reflexo” ou “mediação”?

Segundo o autor, as metáforas – reflexo e mediação – pressupõem um determinado distanciamento entre as categorias do mundo real (processo social material) e o que se fala dele (linguagem). A mediação, contudo, pressupõe que essa distinção não é direta, mas um processo constitutivo e constituidor. Buscando superar alguns limites dessa distinção, o autor discute maneiras de reformular a ideia de reflexo e dar substância particular à ideia de mediação. Sugere, assim, duas possibilidades: o conceito de “tipicalidade” e o de “homologia”.

Para realizar uma síntese do primeiro conceito, Williams recupera, em Aristóteles, a noção de “universais” – elementos permanentemente importantes da natureza e condição humanas – que, em Lukács, são pensados como elementos permanentes, mas modificados por condições históricas específicas; são “típicos” ou “universais”, num sentido mais secular. Por último, refere-se à Belinsky, Chernyshevsky e Dobrulyobov, nos quais o caráter típico é o caráter ou situação plenamente característico ou representativo.

As ideias do autor redefinem a noção de reflexo e superam suas limitações mais óbvias, evidenciando que “a ‘realidade social’ é um “processo dinâmico”, e é esse o movimento refletido pela ‘tipificação’” (WILLIAMS, 1979, p. 105).

Embora haja outras maneiras de entender a noção de “tipo” (como “emblema” ou “símbolo”; como exemplo representativo de uma classificação significativa, o que predominou no pensamento marxista),

o autor enfatiza a variação desenvolvida pela Escola de Frankfurt, em sua fase final: em um pólo, a noção de "correspondência", elaborada por Walter Benjamin; em outro, as "conexões", as "imagens dialéticas", de Adorno. Teríamos, aqui, segundo o autor, "[...] modelos de constelação bastante objetivas nas quais a condição social se representa" (WILLIAMS, 1979, p. 106), mesmo que na forma de oposições teóricas: "correspondências" são "conexões deslocadas".

Ao conceito de correspondência, Williams associa o conceito de "homologia", desenvolvido nas ciências da vida, que é distinto de analogia. "A 'homologia' é correspondência na origem e desenvolvimento, a 'analogia' na aparência e função" (WILLIAMS, 1979, p. 108).

Essa associação permite elaborar distinções correlatas dos termos "estrutura" e "função". "'Correspondência' e 'homologia' podem ser variantes sofisticadas de uma teoria do 'reflexo', ou da 'mediação', no seu sentido dualista": forma de *processo* ou *estrutura* social geral (WILLIAMS, 1979, p. 108). À medida que essas noções trabalham identificando evidências significativas, outras evidências são negligenciadas (WILLIAMS, 1979, p. 109), prevalecendo um processo de seletividade da evidência histórica e cultural: a análise histórica substituída pela análise de época. Como tais noções trabalham com história, estrutura e produtos conhecidos, suas variantes não podem ser plenamente levadas à análise da prática contemporânea.

A superação dessa limitação pode ser alcançada por uma abordagem alternativa, orientada ao processo cultural e às relações práticas, com o conceito de "hegemonia". Tal conceito permite reconhecer o campo da "[...] complexa combinação de forças políticas, sociais e culturais ativas, vividas na experiência social" (WILLIAMS, 1979, p. 111).

Segundo o autor, a noção de hegemonia inclui e ultrapassa os conceitos de cultura e ideologia, embora se assemelhe, com frequência, a eles, porque não reduz a consciência à configuração de um sistema de ideologias. Ela se constitui "[...] como um senso de realidade absoluta [...] para a maioria das pessoas [...] porque experimentada"

(WILLIAMS, 1979, p. 113), parecendo confirmar-se reciprocamente. Mas é com o conceito elaborado pelo próprio Williams que esse circuito se fecha. Para o autor, hegemonia é "[...] uma formação cultural e social inclusiva, efetiva, que se amplia constantemente de forma a incluir toda a área da experiência, formando e sendo formada por ela [...]. Uma hegemonia vivida é sempre um processo" (WILLIAMS, 1979, p. 114-115), não podendo, assim, ser simples, nunca. [10]

Cevasco (2001, p. 149) identifica que, para Williams, "A hegemonia exerce pressões e impõe limites em todas as atividades humanas, seleciona, organiza e interpreta a experiência e a produção de significados e valores". No campo da cultura, a instituição escolar, tal qual a arte, passa a ser um local privilegiado no processo de seleção de determinados valores, significados e sentidos. Por isso a importância de situar a escola no contexto de relações de hegemonia no interior da sociedade.

Williams elabora a concepção de hegemonia partindo de seu conceito anterior de cultura ordinária.[11] No contexto da obra do autor, Cevasco (2001, p. 46) chama a atenção para o fato de que a palavra cultura "[...] traz nas suas extensões e ambiguidades a história de disputas em torno da fixação de seu sentido para cumprir determinada função social". Para Williams, a cultura engloba as concepções de "um modo de luta", "alta cultura" e "cultura comum", além da noção clássica de cultura como um modo de vida. A cultura é resultado da experiência ordinária, também caracterizada pela

10 No final do tópico em que discute o conceito de hegemonia, Williams (1979, p. 139) argumenta que este último é preferível aos conceitos modernos de "comunicações de massa" e de "manipulação de massa", pois neutraliza e substitui, ou as estruturas de classe, ou "[...] as interações complexas de controle, seleção, incorporação e as fases da consciência social que correspondem a situações sociais e relações sociais". Coisas que o conceito de hegemonia incorpora e permite analisar.

11 "De forma retrospectiva é possível ler o plano deste trabalho [sobre cultura] no movimento de "*Culture is Ordinary*", o primeiro ensaio importante de Williams, publicado em 1958, o mesmo ano do livro que o tornou conhecido, *Culture and Society*. O ensaio apresenta três movimentos básicos, os mesmos que definem grande parte da sua obra: uma reformulação teórica; a correspondente reavaliação da tradição que essa reformulação obriga; e, a constituição de um novo campo, uma ação decorrente dessa reavaliação" (CEVASCO, 2001, p. 43).

experiência pessoal – já está dada no nosso modo de vida – e pelas formulações tradicionais e hegemônicas – a cultura é de todos (cf. CEVASCO, 2001, pp. 46-47).

A cultura é de todos e está "[...] em todas as sociedades e em todos os modos de pensar" (WILLIAMS, citado por CEVASCO, 2001, p. 49). Essa concepção de cultura é própria de quem tem, como Williams, um profundo senso de igualdade, que formula, segundo Cevasco (2001, p. 48), por exemplo, "[...] que a criatividade não é um processo excepcional, mas o produto de toda uma sociedade".

O presente texto, ao concentrar-se no papel social da escola, levanta a questão de que a cultura ordinária ou comum coloca a escola, a arte e a criatividade como parte da construção da socialização. Por consequência, a noção de criatividade contida na educação (enquanto produção cultural) não é natural ou um processo excepcional, mas integrante da constituição de uma visão de mundo processada pelos integrantes de toda a sociedade. De outra maneira, este estudo entende que a sociedade em desenvolvimento é dinâmica e se constrói e reconstrói social e historicamente em cada modo de pensar individual.

Esse movimento promovido pela cultura implica a ressalva de que ela não é nem pode ser caracterizada como um processo secundário de constituição do social. E é por intermédio dela que podemos ver, inclusive, a produção de significados, sentidos e valores que estruturam as formas, as instituições, as relações e as artes (cf. CEVASCO, 2001, p. 50). A cultura é "um sistema de signos" que "[...] é ao mesmo tempo uma tecnologia cultural específica e uma forma específica de consciência prática" (WILLIAMS, 1979, p. 142).

A discussão sobre a arte, realizada por Williams, pode ser relacionada ao campo da educação, à escola, um espaço de difusão e de produção cultural considerado, na atualidade, como meio de ascensão social. O que o autor defende é a existência de uma cultura que não desperdice as possibilidades culturais presentes em suas dimensões ordinárias que a todos podem envolver.

Maria Elisa Cevasco, ao abordar o impulso teórico e político do projeto intelectual de Williams, exprime sua posição e indica a aplicação que ele dá à cultura, a qual é inseparável da concepção de criatividade:

> [...] como algo comum a todos a possibilidade de se perceber a relação entre os significados e valores formulados nas artes e o significados e valores inscritos em convenções e instituições sociais, que estruturam o modo de vida de uma determinada sociedade. E uma vez entendida essa relação, amplia-se nosso poder de captar as formas de organização que definem esta sociedade [...]. É porque vê a análise da cultura dessa maneira totalizante que Williams pode construir, a partir dela, um ponto de vista para compreender a organização geral da sociedade e suas formas de mudança, dando um passo adiante em relação às maneiras convencionais, aprisionadas em visões limitadas de 'criatividade como a construção de grandes obras' [...] (2001, p. 54).

Entendida desse modo, no contexto dos processos globais, a cultura deve ser apropriada para usos menos convencionais e mais democráticos, pois adquire significado que envolve processos, e não apenas produtos culturais. A cultura ordinária ou comum contempla a ideia de democracia. Consequentemente, pode-se entender que a cultura aplica-se ao espaço da escola, como um processo produtivo e de práticas específicas, uma vez que articula usos sociais de meios de produção e resulta da experiência individual e coletiva. Essa visão é diferente da visão tal qual é configurada no âmbito da escola atual, onde a cultura se encontra aprisionada em visões limitadas de criatividade.

A partir desse contexto teórico de cultura, medição e hegemonia como sendo um processo da experiência comum, este trabalho reflete sobre realidades vividas no interior das escolas públicas e sua relação com as concepções de educação presentes nessa instituição sócio-histórica.

Experiência escolar: escola pública e concepção de educação

Atualmente, a questão que aparece com frequência, quando o tema é o processo de modernização da produção, é o papel da educação. Ela é chamada a participar como formadora dos profissionais adequados para a nova ordem econômica. A renovação está na especialização da mão-de-obra (cf. ALVES; SASS, 2004, p. 199). É comum afirmar que o ensino do trabalhador deve ser de excelente qualidade, que o "novo trabalhador" precisa ter espírito de liderança, capacidade para improvisação, conhecimento geral.[12]

A questão de como a escola tem-se apresentado frente às imposições do mundo globalizado, no que se refere à constituição do sujeito e no que tange à dimensão de cidadão, constitui um problema. Isso, na medida em que se revela como instância de grande importância, tanto no sentido de atender às expectativas familiares, quanto no sentido de constituir um instrumento para a introdução no mercado produtivo do trabalho. Por esse motivo, essa questão deveria estar na centralidade das formulações das políticas educacionais da sociedade brasileira, de forma explícita.

Essa reflexão deu origem à pesquisa desenvolvida por Alves, Souza, Rossi e Chazanas (2005), que objetivaram identificar e analisar as concepções de educação que norteiam as diretrizes e programas curriculares e que normatizam as práticas pedagógicas das redes estadual e municipal do Ensino Fundamental e Médio, em uma cidade industrial da região do vale do Paraíba, no estado de São Paulo. Na ocasião, foram levantadas setenta e uma escolas no município (trinta e duas estaduais e trinta e nove municipais). Pelo crité-

12 Uma discussão introdutória e geral sobre as transformações na organização do trabalho e no papel atribuído ao trabalhador pode ser encontrada na síntese elaborada por Heloani (2002). Especificamente quanto à qualificação atualmente esperada do trabalhador, verifica-se que corresponde à estratégia capitalista de cooptação da força de trabalho por meio da chamada gestão participativa, em que um relativo aumento no grau de autonomia dos trabalhadores (processos produtivos flexíveis e participação mais ativa na organização da produção) é posto em prática, ao lado de formas mais sutis e intensas de controle da força de trabalho, por meio da gestão da subjetividade.

rio de acessibilidade, foram coletados as diretrizes e os programas curriculares de dezesseis escolas.

A análise dos documentos constatou que os discursos alteravam-se quanto à forma, em especial, os termos da escrita, mas, no que se refere ao conteúdo, a similaridade dos planos era muito contundente. A escola mostra-se capaz de eleger os objetivos pertinentes para a formação total do aluno. Ela privilegia os objetivos relativos à aprendizagem dos conteúdos curriculares (41%) e, num segundo plano, estão os relativos à consciência (30%): formar cidadãos críticos, reflexivos, preparados para o exercício da cidadania. Na sequência, os objetivos relativos ao afeto (13%) e à comunidade (5%). A categoria “outros” (11%) apresenta uma diversidade que não possibilita categorização.

Quanto à frequência dos objetivos das escolas, não há diferença significativa entre as escolas estaduais e municipais, isto é, ambas apresentam como categoria mais frequente a referente à aprendizagem curricular, seguida da promoção da consciência, do afeto e da comunidade.

Esse dado pode ser norteador da hipótese de que as escolas demonstram grande preocupação no que se refere à totalidade do aluno. Isso porque as frequências das categorias referentes à aprendizagem curricular e à promoção da consciência apresentam números significativos, além de uma preocupação com as condições de afeto (formação da personalidade) e com a condição comunitária. Entretanto, quando comparamos as categorias dos objetivos com as das ações, são visíveis as contradições. Também foi constatado que, na maioria dos casos, as ações apresentavam-se de forma genérica, o que levou os pesquisadores a suspeitarem da efetivação dos objetivos.

A análise dos dados levou os autores da pesquisa a concluirem que as ações propostas pelas escolas estudadas fogem dos objetivos estabelecidos, isto é, a escola mostra-se capaz de definir objeti-

vos pertinentes para a formação do aluno, entretanto não consegue eleger ações efetivas para que sejam alcançados.

Os resultados acima mereciam aprofundamentos. Assim, Alves, Souza, Wilk e Gouvêa (2006) desenvolveram outra pesquisa, que teve como objetivo analisar o discurso de gestores de duas escolas públicas de Ensino Médio da mesma cidade (e que já haviam participado da pesquisa anterior), sobre os objetivos e ações propostos nos planos de ensino e diretrizes curriculares. Nos discursos dos gestores, foram analisadas as seguintes categorias: avaliação do plano gestor; objetivos que serão priorizados no plano gestor; ações desenvolvidas para alcançar os objetivos; papel do aluno, professor, gestor e funcionários; avaliação em relação ao desempenho dos personagens que compõem a escola.

Verificou-se que os discursos dos gestores apresentavam a contradição social que atribui à escola a função de formar o aluno para assumir a condição de cidadão, mas atribui ao termo cidadão o significado de adequação ao mercado de trabalho.

Os dados coletados, nas pesquisas acima referidas, aproximam-se das discussões de Alain Touraine (1998), quando propõe "a escola do sujeito". Segundo esse autor, "[...] a sociedade industrial não dera a devida atenção à educação, a tal ponto se achava centrada na produção e nas relações de trabalho" (TOURAINE, 1998, p. 317), porque enxergou o indivíduo, em primeiro lugar, como trabalhador e não como cidadão. Touraine (1998, p. 318), ao fazer uma reflexão sobre a educação na França, com a ideia de que o cidadão é membro duma sociedade política, entende que, pelo fato de o homem ser percebido em primeiro lugar como trabalhador, a "[...] educação perdeu em parte sua importância, pois deveria ficar subordinada à atividade produtiva e ao desenvolvimento da ciência, das técnicas e do bem-estar". Da perspectiva de Touraine (1998, p. 318), a educação ainda hoje tem sido utilizada como preparação para a vida ativa, "[...] a partir das demandas e das capacidades do mercado de trabalho". O autor propõe uma reflexão sobre a necessidade de superação de

um modelo de educação e de escola que procura se adaptar ao que a sociedade industrial espera dela. Em outros termos:

> Como vivemos em sociedades de mudança e de comunicação, mas também de dessocialização e isolamento, devemos consolidar a capacidade de cada pessoa para viver ativamente a mudança. Recorrendo apenas a princípios de ordem, nada mais fazemos senão aumentar a distância social entre aqueles que pertencem às categorias centrais e aqueles que vivem em zonas periféricas, dominadas pela insegurança e pela dependência (TOURAINE, 1998, p. 324).

Em seus discursos, os gestores das escolas pesquisadas demonstram, ainda, dificuldades em avaliarem o plano gestor. Da mesma forma, os objetivos priorizados e as ações desenvolvidas para alcançá-los não foram esclarecidos, o que demonstra a inexistência de um planejamento significativo para aquele contexto. Ressalta-se, aqui, que a maioria dos itens do plano gestor da escola é criada pela diretoria de ensino (municipal e/ou estadual) e fundamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), cabendo a cada escola adaptar os itens relativos à realidade da comunidade.

Além da ausência de significado das propostas do plano gestor, observou-se que o papel de todos os personagens da escola (professores, alunos, funcionários, e também a comunidade) não é definido no aludido plano. Por outro lado, o próprio gestor não forneceu dados para a compreensão do desempenho desses personagens, pois o definiu de forma superficial. Manifesta, ainda, que os sucessos e fracassos na relação ensino aprendizagem são atribuídos às competências e incompetências individuais de professores e alunos.

O debate aqui proposto incorpora a questão de que a escola pública, no contexto das novas definições das políticas educacionais, cria e recria cotidianamente uma cultura em que estão em jogo as exigências do mercado e as atribuições de competência e incompetência, sucesso e fracasso atribuídos às individualidades dos integrantes da escola (alunos, professores, direção). Os objetivos dos projetos de ensino não possuem significado que mobilizem ações

transformadoras porque, nesse contexto, não adquirem sentido em si. Observa-se, na cotidianidade escolar, uma cultura que se amplia constantemente, formando e sendo formada pela experiência vivida, isto é, a experiência cotidiana é marcada pela concepção de educação construída social e historicamente para atender ao mercado de trabalho. Essa concepção está oficializada nos documentos que direcionam as práticas pedagógicas e constituiu-se como realidade absoluta, portanto, enquanto processo hegemônico.

Outro fenômeno da vida cotidiana e da cultura comum da sociedade brasileira detectada fortemente, na escola pública, é a violência. Ao buscarem uma leitura sobre as expressões de violências explícitas na dinâmica da escola contemporânea, Pimenta, Carneiro e Garrido (2006) realizaram pesquisa de campo em três escolas públicas estaduais da mesma cidade em que foram efetuadas as pesquisas anteriores. Procuraram não isolar essa leitura da cultura comum, uma vez que a escola compõe e catalisa as demandas sociais.

Na discussão do tema, e com o acúmulo dos resultados das investigações relatadas acima, chega-se diante da contradição entre o papel formador da escola, idealizado pelas leis basilares das políticas edcacionais, e a realidade escolar.[13] Essa escola, que deveria primar pela reflexão crítica e suscitar a vontade de mudanças, aparece, ao longo do tempo, como reafirmadora do processo de exclusão, quando busca impor aos alunos uma visão homogeneizadora, ou seja, quando busca uma postura uniforme dos alunos, contribuindo para o aflo-

13 Severino (2003) mostra que o resultado final do texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei no. 9.394/96, reflete o contexto político da sociedade brasileira nos anos 90 do século 20. As demandas de setores mais progressistas e dos movimentos populares objetivando uma democratização das políticas educacionais do país até foram incorporadas no texto da Lei; mas, por outro lado, o poder de condução da elite política, em consonância com o "espírito" neoliberal da sociedade, tornou aquelas pretensões democratizantes "letra morta", na medida em que a LDBEN não previu nenhum mecanismo para a efetivação das propostas nela contidas. Nesse contexto, a legislação educacional passa a ser então estratagema ideológico, prometendo exatamente aquilo que não pretende conceder. Ou seja, a Lei conceitua, mas não obriga, não assegura o seu próprio cumprimento. Outro documento sucinto, mas perspicaz, que sintetiza o ocaso histórico da política educacional brasileira é a introdução que Florestan Fernandes fez ao livro *A educação Negada,* de Buffa e Nosella (1997).

ramento de diversas facetas de violências.[14] Embora as tendências políticas operem em procedimentos descentralizadores, do ponto de vista da responsabilidade na formação do ser social, vê-se, ao contrário, o aumento da responsabilização da escola enquanto instância última na formação do sujeito, uma vez que as demais instituições (família e religião, por exemplo) delegaram a ela as suas funções.

O que se observa nas instituições escolares estudadas é uma crescente cultura de desrespeito à condição humana, à democracia e à cidadania. Assim, a instituição escolar viabiliza o surgimento de expressões de violência entre escola-professor-aluno-comunidade e aponta para uma relação conflituosa dentro do espaço de sala de aula, impondo expressões de violências e relações de força, de maneira explícita ou implícita. Enquanto o professor não consegue dar conta de sua função nesse espaço, dado que, normalmente, tem que cumprir uma carga horária intensa, salas lotadas e condições de trabalho precárias; também o aluno, no desempenho de seu papel, (re)cria no imaginário docente a imagem do aluno "rebelde", "revoltado", reiniciando, assim, o ciclo vicioso de tensão no interior da escola.

Em outros termos, essa constante potencialização de manifestações de atos violentos revela um descrédito e medo que merecem ser avaliados e observados em escala micro, na sala de aula. Dessa perspectiva, a pesquisa inicial sobre as expressões de violência na escola contemporânea foi ampliada para a compreensão dos mecanismos intra-escolares de produção da violência, como os dispositivos disciplinares, os procedimentos de avaliação e as práticas geradoras de "fracasso escolar", dando ênfase à relação aluno-professor e/ou professor-aluno (cf. PIMENTA; SIMÕES, 2007).

Sem perder do horizonte a noção de mediação, o trabalho de Pimenta e Simões (2007) apropriou-se das ideias de Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron (1982), no que se refere ao conceito de "violência simbólica", entendida como a imposição de um "arbitrário

---

14 Para aprofundar o entendimento da relação violência, escola e sociedade, ver Costa e Pimenta (2006) e Schilling (2004).

cultural" estabelecido por parte da instituição, considerado legítimo e natural e operando no plano da universalidade. Os pesquisadores observaram que essa violência ganha novas dimensões e contornos cada vez mais preocupantes, já que a escola propaga a ideia de que realiza ações abertas, inovadoras, eficientes, emancipatórias, autônomas e de responsabilidades sociais, mas na prática ocorre um aumento, algumas vezes imperceptível, de práticas conservadoras, acomodatórias e repressoras. Em tese, a escola democrática privilegiada pelas atuais políticas educacionais revela-se pouco democrática, com um caráter demográfico, apenas. A escola ampliou a quantidade de alunos atendidos para dar conta dos altos índices de analfabetismo e para, acima de tudo, dar respostas às exigências do mundo global.

No plano micro, uma das derivações da desvalorização do professor e do aluno é a impossibilidade de interação entre ambos durante as aulas e no ambiente escolar. A relação professor-aluno fica cada vez mais complexa, sendo uma situação de maior visibilidade na escola pública, o que não implica inexistência dessas tensões na escola privada. Aos poucos, vemos a substituição das atividades didático-pedagógicas pelas práticas didático-repressivas. Nas escolas estudadas, não é incomum a intervenção policial no seu interior ou ameaças de morte a professores. O desgaste da relação professor-aluno é latente. Além dos constantes conflitos entre professores e alunos, não se faz civilizado o tratamento dispensado aos alunos nos momentos de tensão.[15] Reciprocamente, os alunos também expressam ofensas aos professores.

Nessa relação, há uma fragilidade que aparece nos relatos dos alunos e dos professores. As justificativas, de ambos os lados, resgatam a ideia de ausência de disciplina, de abandono, do fim das expectativas com relação à escola, da imaturidade do aluno, da

15 Em situação de pesquisa de campo, numa visita a determinada escola pública estadual, uma pesquisadora flagrou uma professora gritando com os alunos, dizendo que o futuro deles seria na marginalidade e nas drogas. Quando percebeu a presença da pesquisadora, imediatamente mudou o tom de voz e calmamente pediu aos alunos que se sentassem, enquanto atendia uma "moça" (cf. PIMENTA; SIMÕES, 2007).

falta de sentido que a escola tem na vida dos professores e dos alunos. Estes se encontram num contexto de relações tensas em que o reconhecimento e a importância de cada papel social têm o seu significado transformado.

Esse debate adquire novos questionamentos com os dados da pesquisa desenvolvida por Alves e Gouvêa (2006). Com o objetivo de compreender a violência simbólica presente no contexto escolar, instaurada por meio da relação professor-aluno, a referida investigação desenvolveu-se com alunos de Ensino Médio em uma escola pública estadual localizada no mesmo município em que foram realizadas as investigações já relatadas neste ensaio.

Os resultados são semelhantes ao da pesquisa anterior. Apontam para a existência, no contexto escolar, de confronto das posições hierárquicas, e demonstram que o medo, a insegurança e a baixa autoestima estão presentes na relação professor-aluno. Esses dados são identificados por: (a) incorporação do estereotipo de "bom" e "mau" aluno e professor; (b) ausência de relações de confiança no processo ensino-aprendizagem; (c) avaliações curriculares vinculadas ao comportamento; (d) autoritarismo, como forma de controle disciplinar; (e) ausência e/ou não definição de regras no convívio escolar; (f) silêncio pretendido na sala de aula; (g) imposição de uma imobilidade do corpo, no espaço de aprendizagem; e, (h) visão "bancária" da educação.

A análise desses dados revela a existência, na relação professor-aluno, de desrespeito mútuo, agressividade e desprezo em relação à tarefa de educar e aprender. Concluiu-se que a violência simbólica presente, no contexto escolar, está legitimada nas práticas pedagógicas cotidianas e que se manifesta no processo de relação professor-aluno. Esses dados são muito significativos e, embora não possam ser generalizados, dizem respeito à maioria das escolas públicas paulistas e brasileiras.

As questões levantadas, a partir das investigações relatadas, possibilitam considerar que o espaço escolar constitui-se um contexto complexo no qual as experiências vividas cotidianamente são

relegadas às interpretações estigmatizadas, próprias da sociedade contemporânea. Essas experiências, por não serem vividas numa relação que implique um processo reflexivo, reafirmam e recriam de forma constante o autoritarismo, a incompetência, a desigualdade social e a violência como verdades naturalizadas, enfim, nos termos de Williams, encontram-se no interior das relações de hegemonia da sociedade brasileira.

Considerações finais

Com o objetivo de contribuir com o debate sobre as políticas educacionais em sociedades em desenvolvimento, este trabalho se propôs estudar o papel mediador da escola pública contemporânea. O desenvolvimento desse propósito possibilitou pensar a escola como uma instituição que apresenta uma mediação em si mesma. Possibilitou, também, observar que os integrantes da escola desempenham seus papéis sociais (aluno, professor, funcionário, gestor) produzindo e reproduzindo, na experiência cotidiana, o autoritarismo, a repressão, a submissão e a violência, num processo de naturalização próprio do mundo global. Desse modo, a cultura comum não tem sido alvo da prática educativa, tampouco dos projetos pedagógicos.

O que se evidencia é um processo de relações de hegemonia que reafirma a escola como lócus de formação para o mercado de trabalho, sob a concepção fragmentada de cultura como “alta cultura”, “cultura de massa” e “cultura técnica”, em detrimento da “cultura ordinária”, ou “comum”. Essa escola desqualifica seus integrantes, pelo expresso na experiência cotidiana. Assim, o ciclo confirma-se, sem que as possibilidades de transformações sejam percebidas.

A proposição de que as políticas públicas em educação, necessariamente, devem incorporar a cultura comum no projeto pedagógico implica, como defende Williams (2000), a existência de uma cultura escolar que não desperdice as possibilidades culturais presentes em suas dimensões ordinárias, capazes de envolver todos os seus

integrantes. Trata-se, portanto, de não defender uma escola que seja espaço de difusão de produção de cultura e como meio de ascensão social, mas substancialmente de postular uma escola igualitária e que considere que a cultura é de todos.

Defende-se, ainda, que a escola não deve se eximir de sua responsabilidade em relação à produção das coisas no mundo. Deve, portanto, estar instrumentalizada para responder às demandas por mudanças tecnológicas, econômicas, políticas e sociais; porém, sem se vincular de maneira absoluta à formação de profissionais para atender ao mercado de trabalho, porque, dessa forma, estaria criando e recriando as concepções de fracasso e sucesso atribuídas à individualidade, já que o mercado é flutuante e atende aos interesses do capital. Efetivamente, deve possibilitar o desenvolvimento de potencialidades de conhecimento, para que o cidadão possa viver na sociedade de forma consciente. Quando a cultura ordinária é incorporada no projeto pedagógico, a escola não pode relacionar, exclusivamente, a educação ao mercado.

Cabe lembrar que, hoje, a atividade econômica capitalista e a educação são inseparáveis e que essa relação da educação com a atividade econômica deixou de ser, há muito tempo, exclusividade da escola particular. Como exemplos, temos: a proliferação do uso de apostilas de empresas educacionais nas redes públicas, as propostas de eficiência do processo de educação pública atreladas somente aos valores de competência técnica e financeira e o estabelecimento de recompensas pelo alcance individual de metas/objetivos de "produtividade", por parte dos professores. Tudo isso sem um estudo consistente da apropriação que os alunos fazem do conteúdo das apostilas, da qualidade e da quantidade de informações transmitidas e da desconexão dos assuntos abordados com a realidade dos alunos, sua cultura cotidiana ou ordinária, como foi denominada aqui, que engloba, não só a cultura local, mas também a alta cultura, a cultura de massa, as subculturas e a cultura nacional e a global.

Em suma, não se trata, aqui, de denunciar o fracasso da educação pública, numa dicotomização com a educação privada, mas de

demarcar que a educação, em geral, constitui e é constituída por toda uma "ordem social ativa". É uma falsa questão a polarização entre educação pública e privada, ou entre educação técnica e crítica, na medida em que se perde a dimensão das políticas públicas, enquanto objetivação da ordem social, dissimulando o papel da escola com a concretude da vida social na forma de novos condicionamentos.

Referências

ALVES, C. P.; GOUVÊA, T. V. **A violência simbólica***: um estudo da relação professor-aluno.* Relatório de pesquisa. PRPPG/UNITAU, 2006.

ALVES, C. P.; SOUZA, R. T.; ROSSI, P. R.; CHAZANAS, M. C.; **Diretrizes curriculares e programas de ensino da rede pública estadual e municipal***: uma análise psicossocial.* Relatório de pesquisa. PRPPG/UNITAU, 2005.

ALVES, C. P.; SOUZA, Régis de T.; WILK, T. V.; GOUVÊA, T. V. **Diretrizes curriculares e programas de ensino da rede pública estadual e municipal***: uma análise psicossocial do discurso dos alunos e professores.* Relatório de Pesquisa. PRPPG/UNITAU, 2006.

ALVES, C. P.; SASS, O. Contribuições da psicologia para a formação do professor. In: ALVES, C. P.; SASS, O. (org.). **Formação de professores e campos do conhecimento.** São Paulo, Casa do Psicólogo, 2004, p. 193-203.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.C. **A reprodução***: elementos para uma teoria do sistema de ensino.* Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1982.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** *Lei n. 9.394/96, 1996.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9394.htm. Acessado em: 27 de abr. de 2007.

CEVASCO, M. E. **Para ler Raymond Williams.** São Paulo, Paz e Terra, 2001.

COSTA, M. R. da; PIMENTA, C. A. M. **Violência:** *natural ou sociocultural?* São Paulo, Paulus, 2006.

FERNANDES, F. A política da exclusão. In: BUFFA, E.; NOSELLA, P. **A educação negada***: introdução ao estudo da educação brasileira contemporânea.* 2. ed. São Paulo, Cortez, 1997.

HELOANI, R. **Organização do trabalho e administração***: uma visão multidisciplinar.* 4. ed. São Paulo, Cortez, 2002.

LOPES, J. R.; ALVES, C. P.; PIMENTA, C.A.M.; SOUZA, R.T.; SILVA, A.L. **As relações mediadoras da escola no processo de socialização contemporâneo***: políticas de identidade e relações de poder.* Projeto de Pesquisa, NIPPC/UNITAU, 2005.

MEDEIROS, L. de. **A criança da favela e sua visão de mundo:** *uma contribuição para o repensar da escola.* Rio de Janeiro, Dois Pontos, 1986.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar***: Histórias de Submissão e Rebeldia.* São Paulo, Casa do Psicólogo, 1999.

PIMENTA, C. A. M.; SIMÕES, M. C. D. **Escola Contemporânea:** *processos de socialização e de forças da relação professor-aluno.* Relatório de Pesquisa. PRPPG/UNITAU, 2007.

PIMENTA, C. A. M.; CARNEIRO, D. V.; GARRIDO, M. C. M. **Escola e Violências:** *um olhar sobre o contexto escolar público*. Relatório de Pesquisa. PRPPG/UNITAU, 2006.

SCHILLING, F. **Sociedade da Insegurança e a violência na escola***.* São Paulo, Editora Moderna, 2004.

SEVERINO, A. J. Os Embates da cidadania: ensaio de uma abordagem filosófica da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: BRZEZINSKI, I. (org.). **LDB Interpretada***: diversos olhares se entrecruzam.* 8. ed. São Paulo, Cortez, 2003.

SOUSA SANTOS, B. Processos Globais. In: SOUSA SANTOS, B. (org.). **Globalização e ciências sociais.** São Paulo, Cortez, 2002.

TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, Cortez/Ação Educativa/ PUC-SP, 1996.

TOURAINE, A. A Escola do Sujeito. In: ______. **Podemos viver juntos?** Iguais e diferentes. Petrópolis, Vozes, 1998, pp. 317-343.

WARDE, M. J. (Org.) **Novas políticas educacionais:** *críticas e perspectivas*. São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História e Filosofia da Educação - PUC/SP, 1998a.

WARDE, M. J. Apresentação: A educação escolar no marco das novas políticas educacionais. In: ______ (org.). **Novas políticas educacionais:** *críticas e perspectivas*. São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História e Filosofia da Educação - PUC/SP, 1998b, p. 1-3.

WILLIAMS, R. **Palavras-chave.** São Paulo, Boitempo, 2007.

WILLIAMS, R. **Cultura.** 2. ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

WILLIAMS, R. **Marxismo e literatura.** Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

Participação e Políticas Públicas: Para a produção de territórios mais igualitários

Eda Terezinha de Oliveira Tassara[1]
Omar Ardans[2]
Vanessa Louise Batista[3]

Este texto inspira-se, prevalentemente, nos resultados do projeto *"Avaliação de processos participativos em Programas de Educação Ambiental: subsídios para a formulação de políticas públicas"* (FAPESP, Programa Políticas Públicas, Processo 1998/15507-1), desenvolvido no transcorrer dos anos 1998-2003, sob coordenação, na sua primeira fase, de Marcos Sorrentino (ESALQ,USP) e, na sua segunda fase, de Eda Terezinha de Oliveira Tassara (IPUSP). Nesta pesquisa, foram avaliados dois grandes Programas de Educação Ambiental, implementados na cidade de São Paulo no transcorrer dos anos 90, quais sejam: *"Educação Ambiental no Programa de canalização*

1 Doutora e Mestre em Psicologia pela Universidade de São Paulo. Professora da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

2 Doutor em Psicologia Social pela PUC-SP, coordenador adjunto do laboratório de Psicologia Sócioambiental e Intervenção da USP

3 Doutora em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo, Brasil(2008), professora Titular da Universidade Paulista , Brasil

e implantação de vias, recuperação ambiental e social de fundos de vales - PROCAV II" e *"Programa de Educação Ambiental e Cidadania no Distrito da Pedreira e Guaraú-Bororé"*, ambos desenvolvidos em parcerias entre instituições da universidade, do Estado e da sociedade civil, engajadas na direção da concepção de seus propósitos como intervenção educativa no socioambiente, centrada no desenvolvimento de processos participativos.

A avaliação do desempenho dos dois referidos Programas de Educação Ambiental, fundamentou a conclusão de que haveria um aprimoramento na eficiência e eficácia de produção de mudanças ambientais comprometidas com a construção de sociedades sustentáveis, se fossem orquestradas ações e iniciativas conjugando a interação dinâmica das estruturas propostas para ambos os programas, articulando-as em um único delineamento projectual aplicado às regiões urbanas. Esta articulação, por sua vez, implicaria na expansão e na re-qualificação das relações Sociedade/Estado/Universidade, constituindo um novo e imbricado sistema de responsabilidades e funções, compondo uma totalidade.

Ao término da referida avaliação, formulou-se proposta de que se organizassem os espaços urbanos, constituindo-os em microterritórios delimitados em torno de cada escola pública (estadual ou municipal), neles existentes. Propunha-se que as fronteiras destes territórios correspondessem à aproximadamente os limites do espaço urbano no interior do qual residissem alunos frequentadores de uma dada escola. Sediados na escola e a partir dela, seriam implementados programas, ações e iniciativas visando o aprofundamento das análises da questão socioambiental, mediadas pelo conhecimento do meio físico, biológico, técnico, econômico, social, político e geográfico da microrregião delimitada ("pedaço" – Magnani, 1984).

Tal aprofundamento estaria apoiado na assessoria da Universidade aos estudos diagnósticos e prognósticos do socioambiente, bem como ao planejamento das dimensões técnicas da educação e dos programas de trabalho estruturados para produzir uma

socialização adequada da criança e uma ressocialização dos adultos, quando e onde se fizesse necessária.

Caberia aos técnicos das Secretarias de Estado promover e prover as condições para a implementação destas ações, mediando a escola com os núcleos universitários correspondentes e pertinentes. Estas ações, sempre que possível, planejadas por meio de estratégias participativas, seriam acompanhadas por eles, aos quais também caberia integrar as instâncias de decisão hierarquizadas nas estruturas do Estado. A condução destes processos participativos caberia, dependendo do momento, a atores das Universidades e/ou técnicos das diferentes Secretarias.

Paralelamente, após o mapeamento de todos os serviços públicos existentes nos micro-territórios, produzidos a partir das escolas, instalar-se-iam grupos de *pesquisa-ação-participativa* – grupos PAP, mediados por ações de grupos de técnicos constituídos com este objetivo. Estes grupos, quando necessário, poderiam formar-se a partir de serviços terceirizados, propostos, selecionados, acompanhados e avaliados por técnicos do Estado. Tais grupos se instalariam sob forma de laboratórios sociais - *action-research* de Kurt Lewin. (Lewin 1948; Tassara e Ardans, 2005, 2003). Tais laboratórios sociais estariam voltados para a construção de ações transformadoras nos micro-territórios – procedimentos de questionamento, problematização, proposição de ações, gerência de conflitos, acompanhamento avaliativo e outros procedimentos sustentadores de reflexividade e de crítica.

Entre as ações dos grupos PAP estariam, a partir das condições existentes, ações de proposição, avaliação, acompanhamento e aprimoramento dos serviços oferecidos à população nos micro-territórios, aos quais corresponderiam, gradativamente, à formulação propositiva de políticas públicas pertinentes, relativas às áreas de educação, saúde, transporte, saneamento básico, geração de renda, e outros.

Tais ações consistiriam em embriões de articulação de redes de comunicação nos micro-territórios, gerando a gradativa organização

de sua população. Estas ações, em um processo planejado para integrar as sediadas na escola com as sediadas no território, teriam, assim, garantida sua sustentabilidade em um processo incremental e articulado (Campelo de Melo, 1986; Tassara, 1986) de organização, em nível político, social, econômico e ambiental, expresso em projetos e programas de planejamento sócioambiental. A discussão da missão das escolas, no processo, deveria vir a ser objeto do próprio processo de articulação estratégica dos grupos PAP, da população, da comunidade escolar, dos técnicos e da Universidade, efetuada no próprio território.

Os diferentes territórios, por sua vez, poderiam interconectar-se, material e/ou virtualmente, em um processo de integração e transversalidade desejável, possibilitando a expansão econômica e o aprimoramento das políticas públicas em nível macrorregional.

Em decorrência do referido projeto, vários técnicos de Secretarias da Prefeitura se envolveram em outros trabalhos de pesquisa e ações relacionadas ao entendimento *da* e à intervenção *na* questão socioambiental. Como um desdobramento do mesmo, foi formulado, atendendo a edital da SVMA (Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente), plano de capacitação no planejamento urbano-ambiental, de autoria de vários membros da equipe de pesquisadores, e incorporando resultados advindos da implementação do mesmo.

A grande repercussão, no entanto, do projeto, deveu-se a assunção, por parte de seu primeiro coordenador, o Professor Sorrentino, do cargo de Diretor de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, que propôs a aplicação do modelo análogo por nós elaborado, referente às relações Sociedade-Estado-Universidade, na direção da valoração de uma pedagogia participativa e emancipatória - o Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA – MMA, 2005) e um de seus desdobramentos, o Edital 05/2005 do MMA para a constituição de Coletivos Educadores no Brasil, em fase de implementação.

A discussão sobre a Política Pública no socioambiente brasileiro exigiu um aprofundamento no entendimento das políticas

já existentes e os modos como os dirigentes das mesmas encaram e reconhecem a Educação Ambiental neste processo. Neste sentido, é que houve a demanda de implementação do projeto de pesquisa, realizado em 2005-2006, e intitulado *"Educação Ambiental: estudo a partir de depoimentos de dirigentes (DAS) do Ministério do Meio Ambiente"*[4].

O objeto dessa investigação consistiu em estudo empírico de relações entre educação ambiental, sustentabilidade (equilíbrio ou harmonia socioambiental), território (geografias) e democracia (participação, coletivos educadores), ou seja, relações entre processos socializadores (educação ambiental) e processos coletivos de construção histórica do socioambiente (geografias). Estas relações foram abstraídas através da análise de conteúdo de testemunhos de um grupo de sujeitos do corpo de funcionários do Ministério do Meio Ambiente, em cargos de direção e chefia, objetivando se realizar o levantamento de suas opiniões e avaliações sobre as relações acima referidas.

A análise foi desenvolvida considerando-se que o ProNEA se constitui estruturado sobre três dimensões, quais sejam: a democracia e coletivos educadores, a sustentabilidade e o território. *Democracia e coletivos educadores:* justificam-se pelo seu papel na intensificação do teor democrático da sociedade e, por tal razão, são considerados ética e politicamente desejáveis. *Sustentabilidade:* entendida como equilíbrio e/ou harmonia socioambiental (sócio-eco-energético), vistos como uma condição essencial para a sustentabilidade socioambiental; tal equilíbrio/harmonia, apresentando-se como imagens de formas de interação entre a vida social e o mundo, é assumida no ProNEA, como padrão para avaliação da qualidade do socioambiente, no quadro de análise do desenvolvimento geo-histórico. *Território*

4 Tal projeto foi desenvolvido sob coordenação de Eda Terezinha de Oliveira Tassara e Héctor Omar Ardans-Bonifacino, mediante promoção da UNESCO e do Ministério do Meio Ambiente, por solicitação, formulada ao LAPSI, da Diretoria de Educação Ambiental (DEA) do referido ministério, para subsidiar a ação da Comissão Intersetorial de Educação Ambiental (CISEA). A equipe de pesquisadores esteve composta por: Hélia S. B. Pereira, Tarcísio F. Alves, Kátia de Bonis, Vanessa L. Batista e Bruna Lima.

(local): a linguagem, a ação e a intervenção dos coletivos educadores na direção da sustentabilidade socioambiental, são emanadas de mapeamentos e diagnósticos dos territórios, e neles aplicadas.

Uma análise dos componentes do referido tripé sustentou a conclusão de que estas dimensões constituíam um sistema cujos componentes inter-relacionavam-se de forma indissociável. Assim, não haveria participação como meio que não se integre na busca de intensificação do teor democrático da sociedade, constitutivo de um fim em si da participação. Isto, portanto, implica, nos territórios (local), a instalação de capacidades reflexivas, geradoras de consciência ambiental e de intervenções voltadas para o aprimoramento, transformação e/ou implementação de ações, individuais, grupais e/ou institucionais, programas e/ou políticas sócioambientais, direta ou indiretamente com ela comprometidos. Para tal, os indivíduos têm que compreender o significado deste equilíbrio socioambiental, lendo-o através de panoramas sócioambientais (mapeamentos) e inscrevendo-os em um quadro de análise (diagnósticos) definido pelas suas próprias vivências sociais, culturais e territoriais.

O ProNEA e o Programa Coletivos Educadores, portanto, têm, como fundamento pedagógico-educativo, que a promoção da participação sustentará e mobilizará reflexões, por hipótese, geradoras ou ampliadoras de consciência ambiental. Tal consciência ambiental, por sua vez, aplicada à leitura do socioambiente, propiciaria ações destinadas à manutenção do equilíbrio socioambiental, conforme acima conceituado.

Assim, a análise dos processos participativos através de procedimentos implementados no socioambiente, deverá ser desenvolvida tendo como categorias semânticas os termos *território*, *democracia e coletivos educadores,* e, *sustentabilidade* e suas inter-relações.

Por outro lado, ficou evidenciada, através da análise dos dados produzidos na referida pesquisa, a *inexistência de fronteiras semânticas claras entre os significados das categorias* referentes ao tripé caracterizador do ProNEA o que nos leva, em função disso, à necessidade de identificar, quando possível, a natureza desta indistinção

para, subsequentemente, vir a explicá-la, interpretá-la ou intervir sobre a mesma.

A hipótese que fundamentou este procedimento foi a de que uma hermenêutica do coletivo dos discursos dos sujeitos entrevistados, ofereceria elementos para a compreensão das dificuldades de comunicação relacionadas à questão da educação ambiental, para, subsequentemente, enfrentá-la, através de intervenções voltadas para o aprimoramento da ação comunicativa. Os resultados que advieram da aplicação deste procedimento, serão descritos a seguir.

A análise dos quadros-síntese dos resultados obtidos através da aplicação do sistema de categorias supra-referido, apontou para *cinco regiões de confusão conceitual*, advindas de inconsistências lógico-semânticas, derivadas da aplicação de termos distintos de forma indistinta, ou seja, termos que são utilizados como sinônimos sem o serem, e as consequências desta forma de utilização dos termos sobre avaliações ou argumentos a elas referidos.

São elas as que se referem a:

1. a separação entre os alimentos ideológicos das aspirações políticas e as possibilidades de ação na gestão política – o desejado *versus* o possível;
2. as diferenças de significado entre o termo "sustentável", aplicado como adjetivo ao substantivo "desenvolvimento", e o substantivo "sustentabilidade";
3. a participação vista como um instrumento de coesão social e, portanto, associada a interpretações de teorias sociológicas do consenso social, em contraposição à participação pensada como um meio para a expansão e o aprimoramento do Estado democrático, portanto, como meio de ampliação do acolhimento da diversidade, no quadro institucional do Estado;
4. a questão da democracia representativa, vista de forma não específica em relação à democracia direta ou popular, e

suas implicações em relação às ações políticas envolvendo participação, quer no planejamento como na gestão; e

5. a questão do emprego do termo “transversalidade” no desenvolvimento de avaliações de ações de políticas públicas, particularmente sociais.

Sob tal perspectiva, as regiões identificadas de confusão lógico-semântica, indicando uma ausência de racionalidade, geram uma “cultura de frustração”, transformando divergências em supostos conflitos e propiciando avaliações negativas. Dessa forma, criando a ilusão de impedimento, transformam-se em obstáculo para o trabalho dos Coletivos Educadores, para a criação e/ou consolidação de redes sociais e, portanto, em obstáculo para alcançar uma consciência ambiental aprofundada e coletiva.

Assim, considera-se que seria um avanço para o enraizamento socioambiental das ações de intervenção a serem produzidas pelo Coletivo Educador, laboratórios sociais sejam implementados para propiciar esclarecimento das referidas e identificadas regiões de indistinção semântico-conceitual no que se refere à educação ambiental crítica (Ferraro Jr., 2005), permitindo reflexões sobre seus sentidos e interpretações e suscitando propostas de modelos de ação, intervenção e avaliação de situações socioambientais consideradas problemáticas, gerando conhecimento sobre processos participativos, intervenções psicossociais e laboratórios sociais (Tassara e Ardans, 2005, 2003). Ou seja, os Coletivos Educadores constituir-se-iam em espelho da dimensão socioambiental brasileira, através das imagens trazidas por seus atores, imagens estas que contêm seus particulares vieses ideológicos.

Por outro lado, na esteira do que até aqui foi exposto, se a educação ambiental é o objetivo ao qual serve, como método, a pesquisa-ação, através de Coletivos Educadores, é mister não se iludir a respeito do verdadeiro papel democrático transformador dos participantes, na medida em que, dependendo da instância envolvida (PAP 1, 2, 3 ou 4), do coletivo educador, os critérios lewinianos não estarão operando da mesma forma, pelo simples fato de que algumas

dessas instâncias estão integradas por "representantes" de instituições dos mais diversos tipos e presença na sociedade, expressando seus respectivos interesses.

Isso implica que, quem representa, no coletivo, uma instituição, não poderá ter, porque submetido aos imperativos da instituição que representa, o grau de autonomia e reflexividade que a pesquisa-ação, por definição, exige. Construir coletivos educadores nos quais se pretende trabalhar com o método da pesquisa-ação, então, supõe enfrentar a contradição fundamental de coletivos "representativos", aos quais acabamos de nos referir, e coletivos "populares", ou seja, coletivos integrados por cidadãos, cuja consciência ambiental não pode ser impingida "de fora" e "de cima" de seu contexto vital, pois se isso acontecer, correm-se os riscos de a consciência ambiental não aparecer nos sujeitos ou, se já existir, de que ela não se desenvolva simultaneamente à consciência política, histórica e social.

A participação popular, na construção da Política Pública Nacional Coletivos Educadores, por hipótese, é uma dimensão essencial que visa a instauração do diálogo entre as diversas instâncias da estrutura social, levando a uma tomada de decisões democrática sustentando o empreendimento coletivo das deliberações sobre o socioambiente. A questão fundamental que se coloca para as instâncias promotoras é a de como produzir e identificar a presença de um diálogo legítimo entre os participantes dos grupos e coletivos, aquilo que no dizer de HABERMAS (1981) se chama intersubjetividade ilesa, qualificando as deliberações e debates que se efetivam nas interações sociais neles processadas. Tal formulação se apóia na suposição de que o diálogo seria a condição necessária e suficiente para se garantir ações políticas democráticas, portanto, ações eficazes para a produção de territórios mais igualitários.

A meta de uma intervenção promotora do diálogo é a construção de arenas públicas nas quais os diversos grupos exponham as suas diferentes maneiras de ler o território, tanto no que se refere à sua geo-história, como aos problemas por eles identificados situados nas diferentes dimensões políticas, éticas, culturais e estéticas;

assim como possam os mesmos delimitar em fóruns participativos as potencialidades que os territórios ofereçam para o encontro de soluções compartilháveis e/ou respeitadoras das diferenças, em escalas individuais, comunitárias e institucionais.

Tal configuração criaria as condições para a tematização pública de interesses setoriais e particulares, dando-os ao conhecimento do coletivo a fim de que o mesmo possa resolver, de forma democrática, conflitos emergentes do debate, situados nas esferas políticas, lógicas ou psicológicas. Isto é, significaria a criação necessária de espaços de locução conforme os caracteriza HABERMAS (1981), nos quais se produziria intencionalmente a desinstrumentalização de preconceitos e vieses autoritários presentes nas interações processadas nos grupos e coletivos.

Sob tal perspectiva, os nexos, entre o que é discutido no transcorrer do processo participativo e o que é empreendido sob a forma de intervenções socioambientais subsequentes, vão se constituindo concomitantemente com as ações, e os conflitos e contradições emergentes vão se explicitando pouco a pouco sobre os mesmos, deliberando-se democraticamente.

Para que a supra-referida produção se dê, há que se atentar para o fato que a convivência, no coletivo, pode vir a se tornar viciada e viciosa, se houver uma tendência à reprodução rígida de uma hierarquia caracterizando as instâncias de poder em que se inserem inicialmente as pessoas envolvidas; desta forma, em alguns casos, poderia ocorrer uma participação pouco genuína no enfrentamento dos conflitos, refletindo-se a mesma em uma redução do teor crítico e propositivo para a superação dos conflitos e contradições emergentes, já que tal superação implica, muitas vezes, a necessária confrontação com características tradicionais da vida comunitária, algumas arraigadas há décadas ou mesmo séculos.

Concluindo, pode-se dizer que uma compreensão coletiva da problemática sociambiental explicitada em um dado território geográfico compartilhado por um grupo social, está condicionada a um maior teor democrático se tiver como substrato um entendimento

complexo das indagações que se formulam, se analisam e se sintetizam em propostas de ação, pautando os momentos de debates coletivos e reverberando em uma potência de atuação permanente dos sujeitos em seu cotidiano, de modo a se questionar o instituído e se criticar o naturalizado, enraizando-se tal compreensão profundamente no território e extrapolando-a para outros entendimentos sistêmicos em uma escala planetária.

Referências

CAMPELO DE MELO, Maria A. "Uma estratégia de planejamento adaptativo não-sinóptico" in: **Ciência e Cultura**, São Paulo (1986) v. 38 n° (8), p. 1386-1391.

FERRARA, L. D. "As cidades ilegíveis. Percepção ambiental e cidadania". in: DEL RIO, Vicente e OIVEIRA, Lívia (org.) **Percepção ambiental. A experiência Brasileira.** São Carlos: Ed. UFSCar/Nobel (1999), pp. 127-142.

FERRARO JR., Luiz Antonio (Org.) (2005) **Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - Diretoria de Educação Ambiental. Versão eletrônica disponível in: http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/og/pog/arqs/encontros.pdf

Folha de S. Paulo. Caderno Especial SP 450. P. 2 e 3. 09/02/2004.

HABERMAS, Jürgen (1981) **Teoría de la acción comunicativa.** Trad. Manuel Jimenez Redondo. Madrid: Taurus, 1987. 2 vol.

IBGE – Censo 2000

LEWIN, Kurt. **Problemas de dinâmica de grupo.** Trad. Miriam Moreira Leite. São Paulo : Cultrix, 2a. ed. 1973. (1948)

MAGNANI, J. Guilherme. **Festa no pedaço: cultura popular e lazer na cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1ª ed. (1984)

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE e MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO **Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA).** Brasília, 3ª ed. (2005)

O Estado de São Paulo. “São Paulo 450” 25/01/2004, p. H46 a H47.

PMSP/SVMA. Atlas ambiental do município de São Paulo. São Paulo: SVMA. (2004)

PMSP/SVMA/IPT. GEO cidade de São Paulo: panorama do meio ambiente urbano. Brasília: Pnuma. (2004)

ROSA, Edinete M. **Radiografia de um processo social: um estudo sobre o discurso jurídico a respeito da violência contra crianças.** São Paulo: Casa do Psicólogo. (2004)

TASSARA, Eda T. de O. e ARDANS, Omar **Educação Ambiental: um estudo a partir dos depoimentos de dirigentes (DAS) do Ministério do Meio Ambiente** Relatório final da pesquisa. Brasília: MMA-DEA. Relatório de circulação restrita. (2006)

TASSARA, Eda T. de O. e ARDANS, Omar Intervenção psicossocial: desvendando o sujeito histórico e desvelando os fundamentos da educação ambiental crítica. in: FERRARO JR., Luiz Antonio (Org.). **Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - Diretoria de Educação Ambiental, p. 204-217. Versão eletrônica disponível in: http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/og/pog/arqs/encontros.pdf(2005)

TASSARA, Eda T. de O. e ARDANS, Omar Participação emancipatória: reflexões sobre a mudança social na complexidade contemporânea in: **Imaginário-USP**, No. 9, p. 15-31. (2003)

TASSARA, Eda T. de O. Uma estratégia participativa no planejamento educacional in: **Ciência e Cultura**, São Paulo, v.38 n° (8), p. 1373-1380. (1986)

A representação social do lugar e o lugar da representação, na cidade de Boa Vista – RR[1]. (PARTE II)

Leandro Roberto Neves[2]

"Aos alunos da primeira turma de psicologia da UFRR"

Caracterização da região

A Região Norte do Brasil é composta por sete Estados, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá, Pará, Amazônia e Tocantins, estima-se que a população indígena dessa região aufere a quantia de 158 mil pessoas. A ocupação da Região Norte aumentou lentamente no século XIX, com o ciclo da borracha. Em meados do século XX, houve um intenso fluxo migratório para a região, alavancado pela Política Federal, que tinha como estratégia tornar o Norte, a fronteira econômica do país, via desenvolvimento agropecuário e industrial. Para

1 A primeira versão desse texto foi apresentada no "II Congreso Internacional de Ciencias Hstóricas en Venezuela e XII Jornada Nacional de Investigación y Docência en La Ciência de La Historia" em Barquisimeto – Venezuela, 24 a 27 de Julho 2007.

2 Leandro Roberto Neves, Psicólogo, Mestre em "Gestão e Desenvolvimento Regional", pela Universidade de Taubaté / UNITAU. Professor Efetivo do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Roraima – UFRR. E-mail: leandrorneves@ig.com.br

isso, criou a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), com o objetivo de planejar, executar e fiscalizar o desenvolvimento sócioeconômico da Região Norte.

Um dos programas executados pela Política Federal daquela época, foi a criação das rodovias federais que interligam o Norte com as demais regiões do país e com países fronteiriços, com o objetivo de escoar os produtos agropecuários, os minérios e os produtos eletroeletrônicos a serem produzidos na Zona Franca de Manaus, em criação.

Esse processo provocou um fluxo migratório acelerado em toda a Região Norte, o qual produziu novas demandas sociais. A ineficiência da gestão das Políticas Públicas direcionadas para essas demandas, intensificou os problemas sociais e ambientais.

Segundo o Censo Demográfico de 2000 (IBGE), o Estado de Roraima localiza-se na chamada Amazonas Setentrional, dos Estados do Norte é o menos habitado com 324.397 pessoas em uma área de 224.118 Km^2, possui quinze municípios e limita-se ao norte com a República Bolivariana da Venezuela e a República Cooperativista da Guiana, ao sul com os Estados do Amazonas e Pará, a leste com a República Cooperativista da Guiana, a oeste com o Estado do Amazonas e com a República Bolivariana da Venezuela.

Com a homologação da Carta Constituinte em 1988, Roraima passou de Território para Estado, concomitantemente, ocorreu nesse período, um aumento populacional significativo. Segundo o IBGE (2000), a população do Estado, que não passava de 113. 100 habitantes em 1988, chegou a 324.397 mil habitantes em 2000. Boa Vista, a capital administrativa e centro econômico do Estado, em 1988, apresentou uma população de 74.986 habitantes, em 1990, alcançou o índice de 115.247 habitantes e em 2000, atingiu a cifra de 200.383 habitantes, o que correspondia a 61 % do total da população no Estado.[3]

3 Segundo o IBGE (2000), a população estimada de Boa Vista, em 2004, estaria em torno dos 236. 319 habitantes.

Segundo Barbosa (1993), a distribuição do fluxo migratório para Roraima, no período compreendido entre outubro de 1980 e novembro de 1984, indicava que 25,5% do total de migrantes moravam na zona urbana e 74,5% moravam na zona rural, os dados apontavam que 81% dos migrantes procediam de outras regiões.

> Entretanto, o Nordeste foi responsável pela origem do maior número de migrantes, com uma participação de 43,2% [...] em sua maioria, esta nova população rural procedia de antigas frentes de colonização, principalmente de Rondônia (28,9%). Por ordem, seguiam-se o Maranhão (19%) - Estado tipicamente com problemas fundiários - e o Amazonas (17,4%) (BARBOSA,1993, p.184).

Na década de 80, o programa de assentamento de colonos, em locais de baixa densidade demográfica, favorecia este tipo de alocação. Esse programa consistia na distribuição de uma gleba de terra para o cultivo da agricultura familiar. Essa gleba era doada para migrantes oriundos de outras regiões, com o objetivo "manifesto" do desenvolvimento sócioeconômico da região.

Porém, os colonos diante de dificuldades, como infraestrutura, ausência de financiamento e via de acesso, migravam para a capital em busca de melhores condições de vida. Para isso, ou abandonavam/vendiam as terras para os grandes proprietários (latifundiários), ou mantinham as terras, mas trabalhavam na economia informal na tentativa de angariar recursos para a sobrevivência.

Esse mecanismo de assentamento das frentes de colonos diminui com o apogeu do garimpo em 1989, porém com a sua proibição em 1992, esse mecanismo continuou subjugado, a partir de então, aos interesses políticos regionais.

Após a década de 90, percebe-se uma mudança do fluxo migratório interno no Estado, "64.63% da população do Estado estava concentrada na zona urbana" (OLIVEIRA, 2003, p.183). Os colonos deixam a zona rural em busca de uma melhor condição de vida. E concomitantemente, intensifica-se o fluxo de migrantes provindos

de outros estados e países em busca do ouro e da oferta de emprego no Serviço Público.

> Passando a primeira etapa dos assentamentos, a atividade garimpeira surge com força ao final dos anos 80, indicando forte estímulo ao crescimento populacional. Entretanto, a exploração de ouro em áreas indígenas Yanomami, entre final de 1987 e meados de 1990, fez Roraima tropeçar no degrau mais alto de sua lenta ascendência econômica neste período. Criou-se a ilusão de que a atividade mineral seria a salvação para o estado recentemente criado com a nova Constituição Nacional (BARBOSA, 1993, p.187).

Porém, as cidades do Estado, principalmente, a capital (Boa Vista), não estavam preparadas para as novas demandas sociais. As mazelas sociais emergidas pelo processo de ocupação do Território/Estado se ampliaram para todo o contexto regional. A ineficiência das gestões públicas intensificou o processo de pobreza, no Estado, e as ramificações dessa gestão se encontram infiltradas em vários setores da Administração Pública, na atualidade. Verifica-se no Estado, problemas como saneamento básico, assistência médica precária, desmatamento, alto custo de vida, entre outros problemas que assolam a zona urbana e a zona rural dos municípios.

> Segundo Oliveira, [...] sem conseguirem firmar uma autonomia econômica, essas levas imigratórias, isoladas geograficamente, formavam uma outra corrente migratória interna. Instalavam-se em outras áreas de assentamento com melhores condições de infraestrutura ou migravam para a capital, engrossando os bolsões de miséria na periferia urbana de Boa Vista (2003, p.182).

Mesmo diante do cenário de paulatina miserabilidade da área urbana do Estado, permanece um fluxo migratório da área rural para a urbana, principalmente, para a capital Boa Vista. Sendo que essa última não dispõe de planejamento público estratégico para sustentar esse movimento popular.

De acordo com o Plano Diretor do Município de Boa Vista (2003), 58% da população deste vive abaixo da linha da pobreza, desse percentual quase a totalidade vive em nível de indigência. Apenas 32.75% da população tem rendimentos superiores a três salários mínimos, os 20% mais ricos detêm cerca de 65% da riqueza produzida no Estado, os 80% mais pobres são em torno de 35%.

Neste cenário, fica notório que a população tem uma reduzida participação econômica na produção da riqueza do Estado. A economia industrial e comercial, em desenvolvimento, não absorve o contingente da mão-de-obra dos “excluídos desnecessários” (LESBAUPIN, 2000). Como forma de sobrevivência, uma parcela da população de excluídos busca trabalho no setor de serviços e no trabalho informal e uma outra parcela sustenta o anseio de sair do Estado em busca do trabalho e acesso aos bens de serviço e consumo.

A esse respeito Marinucci e Milesi comentam:

> numa perspectiva sociológica, as migrações são percebidas sob a ótica estruturalista como uma das consequências da crise neoliberal contemporânea. No contexto do sistema econômico atual, verifica-se o crescimento econômico sem uma oferta de emprego. O desemprego passa a ser uma característica estrutural do neoliberalismo, e as pessoas, então migram em busca, fundamentalmente, de trabalho. E isto se verifica tanto no plano interno como internacional [...] (2006, p.54).

A cidade Boa Vista, por ser uma cidade fronteiriça, recebe intensamente os migrantes internos e externos, mas os setores produtivos na cidade não absorvem o contingente de mão-de-obra *desnecessário* como já foi explanado acima.

Metodologia da Pesquisa

A análise que segue constituiu a primeira fase[4] dessa pesquisa, a qual metodologicamente consistiu na aplicação de uma entrevista aberta com os alunos de Psicologia no final do ano de 2006. Foi pedido para os alunos do 1° semestre uma dissertação, cujo tema tinha que ser relacionado à Psicologia dos munícipes – moradores de Boa Vista -, enfocando os aspectos sócioeconômico e cultural do Estado de Roraima. Esse procedimento tinha o objetivo de captar as representações da cidade incutidas no discurso do estudante de Psicologia.

A utilização dos estudantes de Psicologia, como amostra estratificada, permitiu ao pesquisador atingir duas variáveis: a) Dados do Plano Diretor do Município de Boa Vista (2003) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000), apontaram que a população jovem no município atinge o índice de 47%, cujos jovens se encontram na faixa etária inferior a 20 anos. Os estudantes de Psicologia utilizados como amostra, predominantemente, encontram-se na faixa etária entre 18 – 20 anos;

b) Segundo Zanchin "[...] a Unidade da Federação com maior número de pessoas não-naturais é o Distrito Federal, com 52% do total, seguido por Rondônia (50%), Roraima (49%) e Mato Grosso (43%)" (2007, p. 499). Em Boa Vista, capital de Roraima, não há dados precisos sobre os números das pessoas não-naturais da cidade, visto que há uma oscilação do fluxo migratório e a partir da década de 90, houve um intenso processo de migração para o município.

Assim, os sujeitos da pesquisa, em sua maioria, são filhos dos migrantes dos anos 1980-90, portanto são naturais de Boa Vista. Os que não são naturais e migraram para Boa Vista, nos anos 1980-90, eram crianças quando chegaram.

Tais variáveis, consideradas acima, população jovem e naturalidade, possibilitaram explicitar a **representação social** da cidade.

---

4 A segunda fase dessa pesquisa se encontra em andamento.

Pois, os estudantes constituíram uma população em transição social e cultural em um espaço social híbrido.

Jovchelovitch (2000, p.32), comenta que “as representações sociais são saberes sociais construídos em relação a um objeto social, que eles também ajudam a formar”. A vida cotidiana, em Boa Vista, produz um saber prático e histórico, esse saber alimenta, reatualiza as representações dos sujeitos. A representação da cidade perpassa pela construção histórica desses saberes num contínuo movimento dialético do passado e do presente.

Por sua vez, o discurso do estudante revelaria uma subjetividade própria do lugar, já que são filhos de migrantes fixados em Boa Vista nas décadas de 1980-90, apogeu do fluxo migratório no Estado. Tal migração se intensificou em função da transformação Território/Estado que engendrou, naquela época, mudanças estruturais no trabalho, ora provocadas pela iniciativa privada e ora, provocadas pelos setores públicos das esferas Federal, Estadual e Municipal.

Os munícipes, inseridos nesse contexto regional, desempenham comportamentos cotidianos orientados, inerentemente, por uma subjetividade própria do lugar. Aqui subjetividade “[...] não pode ser encarada como uma coisa em si, uma essência imutável, pois os modos de existência – ou de subjetivação – são históricos e mantêm estreitas relações com uma conjuntura especificamente considerada” (Mancebo, 2003, p.11). E esses modos de comportamento e subjetivação sofrem o efeito das mudanças contemporâneas, irradiadas pela globalização tecnológica, pelo binômio capital x trabalho (NEVES, 2004).

No entanto, as respostas dos alunos foram divididas em duas categorias: a) categoria A (positiva); e b) categoria B (negativa). Cada categoria agregava respostas que enfatizavam aspectos culturais, sócioeconômicos e políticos.

A categoria A se refere aos aspectos positivos da cidade. Determinados alunos, na argumentação da subjetividade do boa-vistense, salientaram que a cidade tinha atrativos para a migração,

esses atrativos eram positivos para o desenvolvimento da cidade. Os principais atrativos dessa categoria foram: oportunidade de trabalho (privado e público); diferença cultural (promoveu uma fricção cultural); manifestação cultural; cidade segura (índices baixos de furtos); cidade formada pela classe média (predominância do funcionalismo público).

A categoria B se configurou em aspectos negativos da cidade. Um conjunto de alunos salientou fatores que obstaculizam o progresso da cidade e a torna pouco atrativa, tais aspectos se referem: passividade do roraimense (aceita tudo sem questionar); povo acomodado (alienação política); política coronelista; (assistencialismo e paternalismo); rivalidade profissional (migrantes altamente qualificados); corrupção (classe política); imagem do lugar (cidade do enriquecimento).

Análise dos Resultados: Representação do Lugar

Percebeu-se que, na categoria A, as respostas explicitavam a estrutura da cidade e os aspectos culturais a fim de valorizar a cidade. Já, na categoria B, os alunos utilizaram, predominantemente, o comportamento das pessoas para justificar a representação negativa da cidade. O juízo em relação à cidade ser considerada boa ou ruim polariza-se em elementos funcionais e organizativos da cidade e ora, em elementos individuais centrados na conduta pessoal ou de determinada categoria profissional.

Essa polarização é substancial porque denota a importância da gestão das políticas públicas e a organização dos equipamentos urbanos na cidade. Segundo Neves (2004, p.111) “a sociabilidade é aspecto secundário, atualmente, para referenciar o espaço”. Os elementos concretos do espaço urbano definidos como monumentos têm um “valor agregado” para o sujeito referenciar o espaço. Os sujeitos avaliam a estrutura do lugar, primeiramente, e lhe conferem valores que transpassam pela Economia e pela Cultura.

Então, quando há, na cidade, espaços projetados, no qual existe organização das edificações acompanhadas dos equipamentos urbanos, esses obviamente têm um valor econômico superior aos espaços com ausência do planejamento. A cidade passa a ser organizada em espaços hierarquizados, nos quais as edificações ostentam as relações do poder econômico, cultural e político.

Essa lógica, visualmente, é percebida na distribuição da cidade em zonas norte, sul, leste e oeste e cada zona agrega um valor. Em Boa Vista, o Centro e a Zona Leste são os espaços urbanos com os valores especulados. Essa valorização ocorreu, devido ao planejamento urbano estabelecido pelos órgãos públicos e pelas estratégias produzidas pelo setor imobiliário. A valorização parcial do espaço engendrou um processo de construção de edificações opulentas em áreas setorizadas.

Em contrapartida, a Zona Oeste se apresenta como o espaço do planejamento incipiente, o espaço da pobreza econômica e social. As edificações são em sua maioria simples e precárias, as vias de acesso apresentam pouco planejamento e as praças são mal cuidadas. Tais características denotam ao ambiente uma "pobreza estética" e configuram um espaço social onde se concentra a população carente, economicamente.

Por sua vez, no material analisado não foi encontrada menção às edificações dos bairros, somente a área planejada da cidade em seu projeto original, esse fato diz respeito ao centro de Boa Vista. Houve uma ênfase nas respostas no que tange à arquitetura de Boa Vista e as Edificações Públicas, como pode ser percebida nessa fala:

> Mesmo diante dos grandes centros, Boa Vista não perdeu seu brilho que faz jus ao seu nome. Projetada, no período de 1944 a 1946 [...] foi inspirada nas cidades de Belo Horizonte e Paris. O formato de leque da capital se destaca pela forma radial, com ruas e avenidas amplas e largas seguindo para o Centro Cívico. Sem contar a proximidade dos órgãos públicos uns com os outros, o que facilita o cidadão boa-vistense deslocamento para resolver seus problemas burocráticos. (fala do aluno)

A ideia da cidade projetada transpassou no tempo e incrustou no imaginário dos moradores de Boa Vista, entretanto esse planejamento ocorreu em meados dos anos 1940 e, de lá para cá, a cidade cresce desordenadamente em sua periferia. Porém, a ideia de uma cidade planejada sofreu poucas transformações na representação dos sujeitos, em função das instituições públicas conservarem uma pequena área (centro da cidade) de acordo com o projeto original.

Na vida cotidiana, os alunos têm a possibilidade de verificar o crescimento desordenado da cidade, posso inferir que esse saber prático possibilita uma reorganização da representação da ideia propagada, dos anos 40, à cidade planejada. Mas a ideia não desapareceu, pois ela conferiu um “ente” de identidade aos moradores. Sendo assim, tal ideia a fim de conseguir uma sustentabilidade histórica foi vinculada a outros atributos (verdadeiros ou falsos) organizados temporalmente pelas gestões públicas.

Esse processo realça uma dialética na representação dos sujeitos, pois ao se pensar a cidade, há uma dicotomia dos elementos embasadores da imagem da cidade, ou seja, o conforto, o planejamento do centro, a oportunidade de emprego, a segurança, o meio ambiente e a cultura, elementos concretos e caracterizadores da estrutura funcional da cidade, são atributos vinculados à ideia da cidade planejada, a qual lhe são autorgados valores positivos.

Paradoxalmente, os elementos subjetivos que condizem com o comportamento das pessoas, ação política, qualificação profissional e corrupção denotam à representação da cidade aspectos negativos. Como podem ser percebidos nestas falas:

> [...] outro aspecto marcante no caráter do povo roraimense é o político, infelizmente, quando olhamos paro o povo tipicamente roraimense vemos uma população acostumada com um sistema político semelhante ao coronelismo, que não busca por méritos próprios um desenvolvimento profissional e financeiro. Na maioria, a população roraimense espera conseguir tudo através dos políticos, as pessoas aqui procuram conseguir seus empregos, suas faculdades, suas casas e seu dinheiro em troca de seus votos [...] (fala do aluno).

> [...] a passividade é uma das principais características do povo boa-vistense. Tão pacífico que se confunde com passivo. Razão pela qual demonstra boa dose de desinteresse e apatia por assuntos de grande relevância político-social que necessite de manifestação e de indignação [...] a maioria da população é regida pela famosa "política do contracheque" [5] [...] (fala do aluno).

Ora, como os alunos são naturais do município, o lugar de origem, por ser carregado de afetividade, torna-se difícil para alguns denegrirem a imagem da cidade, mesmo com uma propagação negativa da imagem da cidade pelos migrantes.

O grau de afetividade e identificação com a cidade varia de um para outro, de acordo com as relações particulares pré-estabelecidas entre o ambiente e as pessoas. Esse elo afetivo do indivíduo com a cidade não foi o foco do estudo. Mas, a relação afetiva indivíduo e cidade constitui um dos elementos da representação do lugar. Nesse sentido, justifica-se a maioria das respostas, utilizam-se de elementos relacionados aos aspectos da estrutura urbana, na tentativa de valorizar a cidade.

Duas hipóteses podem ser formuladas para tal mecanismo:

a) a organização do espaço citadino possibilita uma organização das pessoas;

Segundo Lynch (2006), a partir do ambiente organizado e planejado, aqui pensando ambiente enquanto um espaço da cidade - lugar de trânsito das pessoas e de convivência - possibilita ao sujeito usuário dessa organização, reorganizar suas atividades, crenças e conhecimento. Desta forma, o planejamento da cidade de Boa Vista propiciou aos munícipes, uma organização das atividades de trabalho e lazer, assim como de elementos subjetivos que compõem a representação da cidade.

---

5 O aluno se referiu a uma prática de corrupção no Governo Estadual, desmascarada pela Polícia Federal em meados dos anos 1990. Tal prática consistia no desvio da verba pública para pagar funcionários, sem os mesmos estarem desempenhando as atividades laborativas que a função exigia e, outra parte do recurso era direcionada para conta bancária particular de um grupo de gestores, assessores do Governo Estadual.

Partindo dessa ideia, existe a possibilidade dos munícipes, no que concerne a organização física da cidade terem re-estruturado uma identidade do lugar. As atividades de trabalho, lazer e crença da cidade planejada estão em um *espaço vivido*, que segundo Pankow (1986), o espaço vivido traduz, na experiência cotidiana da integração, harmonia e convivência do "Eu" com o ambiente. O "Eu", integrado ao ambiente, confere referências imaginárias norteadoras de uma representação atemporal. Isso justifica uma cristalização da ideia do lugar e uma identificação à cidade.

A esse respeito, Lynch (2006, p.5) comenta também, que "[...] um ambiente característico e legível não oferece apenas segurança, mas também reforça a profundidade e a intensidade potenciais da experiência humana". A cidade planejada imprime uma força no ideário dos sujeitos e cria referências para a identidade local.

b) os monumentos têm força permanente;

Segundo Rossi (2001, p.49), os monumentos históricos da cidade são permanentes, pois "são um passado que ainda experimentamos". As pessoas experimentam as ruas, os monumentos e os traçados da cidade, porém historicamente, a cidade cresce e há uma re-significação dos valores urbanos, mas há uma persistência dos sinais físicos, da forma e do locus no imaginário dos sujeitos.

Rossi (2001, p.53), analisando a região de Pádua, comenta que "[...] a forma física do passado assumiu funções diferentes e continuou a funcionar condicionando aquele entorno urbano e constituindo, ainda hoje, um foco importante [...]"

Nesse sentido, é possível pensar que, em Boa Vista, a cidade é percebida como um sistema, no qual a parte preservada de acordo com o projeto original sobrepõe sua imagem sobre as outras e condiciona uma ideia representacional única da cidade.

Entretanto, aqueles que buscam, no comportamento das pessoas, uma justificativa para a imagem da cidade, não estariam menos vinculados afetivamente com a cidade, mas estariam enfocando a gestão pública e o funcionamento da cidade. Nessa lógica, Lynch (2006,

p.51) comenta que “parece haver uma imagem pública de qualquer cidade que é a sobreposição de muitas imagens individuais”, os sujeitos, bombardeados pelas informações negativas das pessoas, constroem uma imagem pública da cidade que condensa as diversas imagens individuais.

No histórico do Estado de Roraima, há muitos casos verídicos de corrupção política e assistencialismo, e os indicadores do município de Boa Vista revelam uma cidade com 58% da população abaixo da linha da pobreza, esse quadro denotou para os alunos uma representação das pessoas que vivem na cidade. E, essa imagem individual sobrepôs a uma imagem pública. Têm se então, na cidade, duas representações, uma representação da cidade planejada e a outra da cidade “corrompida”.

Assim, essas duas representações são complementares, o sujeito as aciona de acordo com o objeto que suscita o pensamento. Portanto, da estrutura, resgata a ideia da cidade planejada, e partindo do comportamento das pessoas, resgata uma ideia representativa da cidade “corrompida”.

> [...] as pessoas não têm espírito empreendedor e quando desempregadas, não vêem perspectivas e ainda são avessas ao trabalho braçal. Acostumaram-se com o paternalismo e com a corrupção dos políticos [...] (fala do aluno).
>
> [...] percebemos, até mesmo, arquitetonicamente, os pontos históricos que moldaram o ser boa-vistense [...] (fala do aluno).

Em uma análise macroestrutural, Jovchelovitch (2000, p. 37), argumenta que o sentimento de apatia e inércia do povo brasileiro está relacionado ao centralismo dos brasileiros no vínculo “parentesco como forma básica de existir e o ‘contrato social’ mais amplo perde importância”. As relações profissionais são mediadas pelo vínculo de parentesco. A classe política apropriando-se dessa lógica social, gesta os órgãos públicos com políticas paternalistas e populistas e com a ausência de um projeto de equidade social, efetivamente.

Em Boa Vista, esse mecanismo político é explicito em todo o material analisado, quando os sujeitos se referiram a política local, ressaltaram a utilização indevida da ingerência do poder político em setores públicos e privados. Os políticos em troca de voto ou vantagem pessoal indicavam as pessoas para trabalhar em empresas ou organizações públicas, valendo-se do poder político e econômico.

Entretanto, apresento um outro elemento para completar a análise do processo de produção da representação da cidade de Boa Vista, o *empréstimo cultural.* Segundo Jovchelovitch (2000), o empréstimo cultural são as trocas das experiências práticas e teóricas em culturas diferentes. A categoria A se encontra dentro desse conceito: a fricção cultural como um elemento de superação da dificuldade organizacional do município. O *empréstimo cultural* está possibilitando no etos regional, uma transformação dos valores individual e coletivo.

A cultura indígena, simbolicamente, negligenciada no passado, está lentamente sendo valorizada. As influências culturais dos migrantes nacionais e internacionais, também, lentamente estão propiciando mudanças de valores.

Até aqui, foi apresentado o processo da representação da cidade enfocando a dialética das categorias A e B, a qual emergiu a proposição da cidade planejada com a cidade "corrompida", mas existe um outro processo que contribui para essa dinâmica, denominado **lugar das representações**.

Para se chegar a tal acepção, apropriei-me da análise do sociólogo, Alain Touraine (2006), o qual comenta que o novo paradigma mundial não está mais centrado nos tipos de sociedade de outrora, mas na gestão da atual sociedade. Estamos em um estágio do capitalismo em que as organizações sociais estão enfraquecidas, fadadas ao desaparecimento. O utilitarismo e o consumismo estão impingidos nas pessoas e a lógica individual é a que prevalece.

Sendo assim, como as organizações políticas estão enfraquecidas, a transformação cultural perpassa por uma suposta "primazia" do indivíduo. O capitalismo desenvolveu-se a tal ponto, que as pessoas

não reconhecem mais as organizações sociais. Mas paradoxalmente, o indivíduo movido por uma necessidade de preservação da vida, re-estabelece uma forte conexão com a questão cultural e passa a desempenhar comportamentos que assegurem a sobrevivência da cultura local e do ambiente. Atitudes de participação em movimentos de preservação do meio ambiente, dos animais e de desarmamento crescem em todo o mundo. Pode-se perceber uma corrente crescente das Organizações Não-Governamentais (ONGs), ligadas a defesa do meio ambiente.

Em Boa Vista, capital do Estado de Roraima, situado em plena região amazônica, essa reflexão se torna importante. Pois, os indivíduos também estão inseridos no sistema capitalista, no qual fomenta a lógica do individualismo e das relações utilitarista.

Porém, o Estado faz parte de um santuário da biodiversidade e foi fonte de muita extração de pedras preciosas, madeiras e plantas medicinais, o que conferiu ao mesmo, **um lugar da representação**, um lugar que significa popularmente enriquecimento fácil e para alguns o eldorado perdido.

Desta maneira, temos então, um processo de representação do lugar a partir da gestão e funcionamento da cidade e temos um lugar da representação, pois a cidade pesquisada se situa em um Estado plenamente representativo das riquezas minerais, vegetais e biológicas, cobiçadas pelo mundo.

Neste último sentido, as pessoas se sentem valorizadas ao morarem na capital de tal Estado, mas estabelecem com o mesmo uma lógica utilitarista, em contrapartida, a cidade recebe um fluxo de migrantes que ora, reforça a lógica utilitarista e ora, querer preservar o lugar enquanto santuário natural.

Contudo, essa tensão dos interesses dos citadinos de Roraima emergida pela característica física, geográfica e cultural do Estado, produz, no lugar, representações difusas, mas infiro que a representação social da cidade sofre os efeitos do empréstimo cultural, perceptível na categoria A.

Ao fazer esse empréstimo, os munícipes re-ativam uma ideia da cidade como Eldorado – o lugar de riquezas -, mas esse resgate não é suficiente, pois não confere uma identidade social e cultural, por isso as representações se acomodam na ideia da "cidade planejada" e da "cidade corrompida", como princípio para tal construção. Já que, as duas agregam elementos conjunturais e históricos, a gestão pública, a cultura, o ambiente e as relações pessoais.

Aliás, mesmo que tais elementos estejam em trânsito, são sempre concretizados via as ações institucionais ou da sociedade civil. E, essa concretude - planejamento da cidade, gestão pública, manifestação cultural – propícia no dia-a-dia aos munícipes, uma ideia de pertencimento ou não pertencimento, de acordo com as relações sociais. Assim, a representação social de Boa Vista ora agrega esse pertencimento e ora não, como já foi exposta na relação cidade planejada/ cidade corrompida/ lugar da representação.

Referências

BARBOSA, Reinaldo. **Ocupação humana em Roraima. II. Uma revisão do equívoco da recente política de desenvolvimento e o crescimento desordenado**. In: Boletim Museu do Pará, 1993. pp. 177 – 197. (Série Antropologia)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Boa Vista, RR). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, Roraima, 2000.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações Sociais e Esfera Pública**: A construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis/ RJ: Vozes, 2000.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder Local X Exclusão Social**: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

LYNCH, Kevin. **A Imagem da Cidade**. São Paulo: Martins Fonte, 2006.

MANCEBO, D. et al. Psicologia Social e História: um encontro necessário. In: JACÓ-VILELA, A; ROCHA, M.L; MANCEBO, D(orgs.). **Psicologia Social: Relatos na América Latina**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003. 155p.

MARINUCCI, Roberto; MILESI Rosita. Migrantes e Refugiados: Por uma Cidadania Universal. In: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. **Refúgio, Migrações e Cidadania**, junho/2006, p. 53-80. (Caderno de Debates I)

NEVES, Leandro R. **Transformações Societárias, os Aparatos Públicos e os Bolsões de Pobreza**: Circunscrevendo as políticas públicas habitacionais no Vale do Paraíba, SP. Dissertação de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, Departamento de Economia, Ciências Contábeis e Administração. São Paulo: Universidade de Taubaté, 2004.

OLIVEIRA, Reginaldo G. **A Herança dos Descaminhos na Formação do Estado de Roraima**. 2003. 405f. Tese (Doutorado em História Social)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

PANKOW, Gisela. **O Homem e o Seu Espaço Vivido.** Campinas/SP: Papirus, 1986.

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA (Boa Vista, RR). **Diagnóstico Municipal Integrado**, Boa Vista-RR, 2003.

ROSSI, Aldo. **A Arquitetura da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

TOURAINE, Alain. **Um Novo Paradigma**: Para compreender o mundo de hoje. Petrópolis/RJ: Vozes, 2006.

ZANCHIN, Rosa Maria. **Direitos humanos dos (as) Migrantes**. Direitos Humanos no Brasil 2 Diagnósticos e Perspectivas, ano 2, n.2, Rio de janeiro, CERIS/Mauad X, 2007, p. 497/510. (Coletânea CERIS)

Políticas de formação de agentes da segurança pública: Um desafio para a Democracia Brasileira

Maria Aparecida Morgado[1]

Esta abordagem das políticas de formação de agentes da segurança pública focaliza as Forças Armadas brasileiras, em geral, e as polícias militares estaduais, em particular. Responsáveis pela segurança nacional, as Forças Armadas estenderam seu âmbito de atuação durante o período totalitário iniciado no golpe de 1964, assimilando o policiamento correspondente à segurança pública. Como se verá a seguir, tomando como base tal modelo de segurança nacional, as Forças Armadas atribuíram às polícias militares estaduais o policiamento preventivo e ostensivo da sociedade civil.

Em 1969, quarto ano de vigência do regime militar, a presidência da república edita o Decreto-Lei 667/68 que reorganiza as polícias militares (BICUDO, 1994, p. 39). Em 30 de dezembro do mesmo ano, a presidência também edita o Decreto-Lei 1072, que extingue as guardas civis, no país anexando-as às forças militares existentes, até então denominadas forças públicas (ZAVERUCHA, 2002, P. 79).

1 Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Isso resulta na fusão das guardas civis e das forças públicas e na correspondente criação das polícias militares estaduais enquanto forças auxiliares de reserva do Exército Brasileiro (BICUDO, 2002, p. 172). Essas corporações militares estaduais, estruturadas como força de reserva do Exército e a ele subordinadas pela Inspetoria Geral das Polícias Militares, passam a funcionar como auxiliares do Exército na repressão política aos movimentos de oposição ao regime ditatorial vigente (MORGADO, 2001 p. 29).

Progressivamente, as polícias militares estaduais passam a responder isoladamente pelo policiamento preventivo e ostensivo da sociedade civil (MARIANO, 2002, p. 47). Em 1977, decreto presidencial transfere para a Justiça Militar a competência para processar e julgar os crimes levados a termo por policiais militares contra civis, ampliando o âmbito de competência dessa Justiça antes restrita aos crimes tipicamente militares, como deserção e insubordinação (MORGADO, 2001, p. 33). Subordinadas a regulamento militar e formadas militarmente, as polícias militares também passam a prestar contas à Justiça Militar por sua atuação na sociedade civil (ZAVERUCHA, 2002, p. 79).

No processo de transição democrática subsequente, intenta-se retirar o controle das Forças Armadas sobre as polícias militares a fim de estabelecer a separação de funções: à polícia caberia a responsabilidade pela ordem interna, pela segurança pública, enquanto às Forças Armadas caberia a responsabilidade pela ordem externa, pela segurança nacional. A pretendida separação de funções não prospera e a Constituição de 1988 mantém o modelo de segurança pública atrelado ao modelo de segurança nacional do regime de exceção institucional (BICUDO, 2002, p.178).

Exemplificam-se, a seguir, cláusulas relacionadas às Forças Armadas, às polícias militares estaduais e ao sistema judiciário militar, nas quais a Constituição de 1988 permanece praticamente idêntica ao texto ditatorial de 1968 e suas emendas de 1969.

A Carta Constitucional coloca entraves jurídicos à separação de funções entre policias militares e Forças Armadas: no mesmo título

V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas) são reunidos os capítulos I (Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio), II (Das Forças Armadas) e III (Da Segurança Pública). O Artigo 142 mantém as Forças Armadas com a atribuição de garantir os poderes constitucionais — Executivo, Legislativo e Judiciário —, a lei e a ordem. Aos integrantes das PMs é constitucionalmente concedido *status* de servidor público militar idêntico ao das Forças Armadas pela primeira vez na história da república (ZAVERUCHA, p. 79-83). O Artigo 144, § 4º, 5º e 6º, institucionaliza o disposto no Decreto-Lei 1072, que extingue as guardas civis, no país, anexando-as às forças militares (BICUDO, 2002, p. 172).

Conforme o pesquisador ZAVERUCHA (2002, p. 82-94), a retomada da democracia eleitoral ao lado da manutenção de "enclaves autoritários", no interior do Estado brasileiro, sustentam a legalidade institucional da possibilidade de reativação do aparato repressivo. Desse modo, em vez do Executivo, Legislativo e Judiciário garantirem o funcionamento das Forças Armadas, elas é que garantem o funcionamento dos três poderes. Essa perspectiva entende que a democracia e a Constituição brasileiras estão submetidas à tutela das Forças Armadas e das polícias militares estaduais, forças auxiliares de reserva sobre as quais o controle do Exército é parcialmente mantido. O pesquisador também entende que a inversão entre poder e força operada no período ditatorial é preservada: o poder permanece deferido a quem tem a força no lugar da força ser colocada a serviço do poder. Essa forma de democracia denominada "híbrida", que não supera marcantes traços autoritários combinando-os com elementos democráticos, mantém a presença militar no sistema policial.

Benedito Domingos Mariano, ouvidor da Polícia de São Paulo no governo de Mário Covas, entende que a manutenção da política de segurança pública atrelada ao modelo de segurança nacional do regime ditatorial e a correspondente militarização do policiamento da sociedade evidenciam que a "Constituinte reescreveu o que os governos militares puseram em prática (MARIANO, 2002, p. 48). José Paulo Bisol, ex-Secretário de Justiça e Segurança do

Estado do Rio Grande do Sul, considera que as Forças Armadas, na Federação, e as polícias militares, nos estados, lançam mão de instituições "satélites" para assegurar a continuidade de seu estatuto de exceção institucional, tais como: a Justiça Militar, o Direito Militar, o Cárcere Militar, o Ministério da Defesa e a Casa Militar. Segundo ele, tal sistema permite às Forças Armadas, em geral, e às polícias militares estaduais, em particular, operarem "como se fossem instituições à parte ou como se fossem instituições de um outro Estado", escapando, consequentemente, ao compromisso com a Justiça Comum e situando-se do "lado de fora da institucionalidade civil" (BISOL, 2002, p. 11-12).

No campo político das críticas acima apresentadas situam-se os projetos de emenda constitucional abaixo relacionados. Em geral, propõem que os poderes e a sociedade passem a controlar as polícias militares e o aparato que as envolve. Em 1991, o então deputado federal Hélio Bicudo apresenta o Projeto de Lei nº 046/91, propondo a desmilitarização da Polícia Militar. Em 26/05/92, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou o extermínio de crianças e adolescentes no Brasil, apresenta o Projeto de Lei nº 2801/92, propondo o restabelecimento da Súmula 297 do Superior Tribunal Federal (STF) que delega à Justiça Criminal Comum o julgamento de crimes comuns de policiais militares. Em 04 de novembro do mesmo ano, Hélio Bicudo apresenta o Projeto de Lei nº 3.321, de conteúdo similar, em seguida apensado ao Projeto de Lei da CPI (MORGADO, p. 36)

Na tramitação subsequente, o Projeto nº 3.321, apresentado em novembro de 1992, por Hélio Bicudo, é alterado por substitutivo que transfere para a esfera da Justiça Criminal Comum somente o julgamento dos crimes intencionais contra a vida, cometidos por policiais militares durante o serviço, mantendo, no âmbito da Justiça Militar, a competência para realizar Inquérito Policial correspondente (IPM), assim como julgar os demais crimes e delitos policiais. Em julho de 1996, o substitutivo é aprovado pelo Congresso Nacional. No início do mês seguinte, o Presidente da República sanciona o Projeto. Em 23 de setembro do mesmo ano, a nova Lei é publicada no Diário da

Justiça da União. Em seguida, com o nº 3189/96, Hélio Bicudo reapresenta o Projeto para restrição de competência da Justiça Militar (MORGADO, p. 37).

Em 24/04/97, o então Governador de São Paulo, Mário Covas, encaminha à Câmara Federal projeto de emenda à Constituição para a unificação dos comandos das polícias Civil e Militar. Semelhante ao projeto de desmilitarização apresentado pelo Deputado Federal Hélio Bicudo em 1991, o projeto de Mário Covas propõe a subtração do caráter militar das atividades de policiamento preventivo e ostensivo, retirando da Justiça Militar a competência para julgar quaisquer crimes de policiais militares (MORGADO, 2001, 38).

Mais recentemente, juristas de São Paulo apresentam um projeto de emenda para criação de uma polícia única de caráter civil. Propõe-se extinguir as polícias civis e militares nos estados, os tribunais e auditorias militares e a consequente criação de uma Polícia Estadual submetida à competência da Justiça Criminal Comum. Conforme esse projeto, os corpos de bombeiros passariam a integrar o sistema de defesa civil. Também propõem a extinção do Inquérito Policial, delegando ao Ministério Público a responsabilidade pela correspondente investigação criminal. (BICUDO, 2002, p. 179). Para vigorar em todos os Estados da Federação, o projeto, como outros de emenda à Constituição, depende da aprovação de 3/5 dos parlamentares e da sanção presidencial (MORGADO, 2001, p. 38).

Até os dias presentes, os projetos acima elencados não prosperaram no Congresso Nacional. Ao lado disso, os efeitos da militarização da segurança pública e da legislação, que permitem a continuidade das prerrogativas do regime ditatorial para policiais militares são fartamente conhecidos. Rememoram-se, a seguir, alguns episódios emblemáticos.

Considerado o período entre 1977 e 1987, que compreende os primeiros os dez anos de funcionamento da Justiça Militar no Estado de São Paulo, levantamento realizado pelo Centro Santo Dias de Defesa dos Direitos Humanos, da Arquidiocese de São Paulo, verificou que em 95% dos delitos contra civis, os policiais militares

ficaram impunes (Bicudo, 2002, p. 175). No início dos anos 1990, o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou o extermínio de crianças e adolescentes, no Brasil, concluiu que, na maiorias dos casos de apreciados, os agentes dos extermínios eram policiais militares.

Episódio representativo de massacre individual ocorreu em Cuiabá, capital de Mato Grosso, na noite de 30 de maio de 1991, quando um sargento e um soldado da Polícia Militar perseguiram, encurralaram em uma rua sem saída e executaram um jovem de 18 anos — Christian Eduardo Tupiná, filho de professora da Universidade Federal de Mato Grosso — que, saindo da lanchonete onde estivera com amigos, voltava sozinho de carro para casa. A execução desse jovem de classe média, diversamente de eventos similares envolvendo jovens do sexo masculino ao volante, produziu intensa mobilização social pela condenação dos policiais executores. Os veículos de comunicação inicialmente privilegiaram a versão policial militar, de que o jovem estava armado, drogado e atirou nos policiais; em seguida, ativeram-se ao desmentido constante dos Autos do processo instaurado na Justiça Criminal Comum e à mobilização social de rechaço à ação dos policiais; por fim, investiram na mesma direção reivindicatória da sociedade local pela condenação dos executores, quando os Autos da Justiça Comum foram apensados aos Autos do processo da Justiça Militar. A sentença da Vara Especializada da Justiça Militar condenou os dois policiais pela co-autoria de homicídio simples. Acatando o recurso da acusação, a sentença foi posteriormente reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso: o homicídio foi qualificado como doloso, intencional, e as penas do sargento e do soldado foram ampliadas, respectivamente, de 7 para 12 anos e de 9 para 14 anos e meio (MORGADO, 2001, p. 81-102).

Episódio representativo de massacre coletivo ocorreu na cidade de São Paulo, na tarde de 02 de outubro de 1992, quando a Tropa de Choque da Polícia Militar invadiu a Casa de Detenção e, a pretexto de conter uma rebelião, executou cento e onze presidiários no pavilhão nove do presídio. Em relação a esse episódio que passou a

ser denominado Massacre do Carandiru, as manifestações majoritárias de rechaço, registradas no levantamento de opinião pública do Instituto Datafolha, não resultaram em mobilização social proporcionalmente correspondente. Estimulados a avaliar se a Polícia "agiu certo" ou se "agiu errado", os mil e oitenta paulistanos entrevistados se posicionaram das seguintes maneiras: 53% opinaram contrariamente à ação policial militar, 29% opinaram favoravelmente a ela e 18% deles responderam não ter formado opinião a respeito do acerto ou erro da ação militar. Inversamente, as manifestações populares de aprovação à ação policial que resultou na execução dos cento e onze detentos foram mais numerosas e expressivas que as manifestações de rechaço. No dia 08 daquele mês de outubro, na sessão em que lideranças da Assembléia Legislativa de São Paulo pediram a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), aproximadamente quatrocentas pessoas ocuparam as galerias da casa, pressionando para que as responsabilidades pelo episódio não fossem apuradas. Na sessão seguinte, aproximadamente cem pessoas contrárias à investigação ocuparam as galerias da Assembléia. Em clássicos do campeonato paulista de futebol, torcidas organizadas ostentaram faixas, com dizeres favoráveis à ação policial: "A população paulista apoia a nossa Polícia Militar", e "Onde está o direito das vítimas dos bandidos? Estamos com a PM". As ações reivindicatórias por justiça ficaram restritas a familiares de vítimas, a entidades de defesa dos direitos humanos, a veículos da imprensa escrita e a organismos internacionais. Cento e vinte policiais militares e um policial civil foram indiciados pela Justiça Militar. Em novembro de 1996, o Superior Tribunal de Justiça definiu a Justiça Criminal Comum como foro competente para julgar o processo. As peças dos Autos foram desmembradas em dois processos: um relativo ao então Comandante do Policiamento Metropolitano, coronel Ubiratan Guimarães, que disse ter ordenado a invasão do Presídio; outro, relativo aos demais cento e vinte policias (MORGADO, 2001, p. 103-134).

O processo contra o coronel Ubiratan Guimarães passou por várias etapas. Em 30 de junho de 2001, quando já estava na Reserva da PM de São Paulo, ele foi condenado a 612 anos de prisão por

homicídio não qualificado. A magnitude da pena resultou da multiplicação dos seis anos correspondentes à pena mínima por homicídio simples, pelo número de cento e dois detentos — foram retirados do cálculo nove presidiários mortos por ferimentos com facas. Em nove de julho seguinte, na comemoração do aniversário da Revolução Constitucionalista ocorrida em 1932, no Estado de São Paulo, impedido pelas autoridades policiais de desfilar junto ao destacamento da PM, o coronel Ubiratan desfilou por conta própria em cima de um jipe usando trajes da época; cumprimentado por populares, foi aplaudido por convidados da tribuna do honra do então Governador Geraldo Alckmin. Até os dias presentes o processo contra os demais policiais não foi a julgamento. Ubiratan Guimarães apelou em liberdade e obteve revogação da sentença condenatória em fevereiro de 2006 (FOLHA DE S. PAULO, 16/02/2006, C1). Em setembro do mesmo ano, o coronel, que concorria a uma vaga à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, foi encontrado no apartamento onde residia morto por um tiro de revólver que atingiu seu abdômen (FOLHA DE S. PAULO, 12/09/2006, C1). Enquanto tramitava o processo contra o coronel Ubiratan, em 1996, a Organização dos Estados Americanos (OEA) processou o Brasil pela execução em massa na Casa de Detenção, condicionando a não condenação do país ao cumprimento de uma série de medidas, tais como o pagamento das indenizações a familiares das vítimas. As medidas não foram atendidas até o ano 2000 e a Organização condenou o Brasil pelo massacre dos cento e onze presidiários (MORGADO, 2004, p. 110-111).

Outro episódio representativo de massacre coletivo, envolvendo grande contingente policial, ocorreu em Eldorado do Carajás, Sul do Estado do Pará, no mês de abril do ano de 1996: cento e cinquenta policiais militares foram acusados pela execução de dezenove trabalhadores rurais sem-terra, ocorrida durante um processo de desocupação. Em 07 de agosto do mesmo ano, foi sancionada a referida Lei nº 9.299 que, mantendo no âmbito das polícias militares a realização do Inquérito para apuração dos fatos delituosos, transferiu para a esfera de competência da Justiça Criminal Comum o julgamento dos crimes dolosos contra a vida levados a termo por policiais militares.

Já haviam sido absolvidos o Coronel, o Major e o Capitão acusados de liderar o massacre dos dezenove sem-terra, quando o julgamento foi anulado em abril de 2000. No processo, a promotoria teve dificuldade de estabelecer a materialidade dos crimes tomando como base as peças dos Autos produzidas no Inquérito Policial Militar correspondente (MORGADO, 2001, p. 37-38; BICUDO, 2002, p. 176-178).

Emblemático dos impasses que atravessam a segurança pública brasileira, o Estado de São Paulo, que tem a maior polícia estadual da América Latina, duplicou a verba aplicada em segurança entre 1995 e 2001: de R$ 2,04 bilhões, os gastos saltaram para R$ 4,20 bilhões. Tal investimento, proporcionalmente maior do que aquele empreendido por cada um dos quatro governos estaduais anteriores, privilegiou: mais policiais militares nas ruas e mais equipamentos associados a alta tecnologia. Foram mudados o Regulamento Disciplinar, a farda da PM e as cores das viaturas. Foi implantado seguro de vida para os policiais militares. Foi implantado o pagamento de um adicional de risco aos salários. Os Boletins de Ocorrência (BOs), feitos pelos policiais, passaram a ser controlados eletronicamente. Diploma de Ensino Médio e Teste de Integridade passaram a ser exigidos para o ingresso de *praças* (não oficiais) na Corporação paulista. Foi modificado o treinamento dos PMs: o tempo inicial de formação de *praças* passou de oito meses para 2 anos; implantaram-se cursos de qualificação com policiais estrangeiros hiper-especializados; os alvos preferenciais de tiros deixaram de ser cabeça e coração. Aulas de direitos humanos e polícia comunitária foram implementadas. O policiamento de rua passou a contar com equipamentos considerados não letais, tais como: armas com balas de borracha, cassetetes elétricos e sprays químicos. Helicópteros altamente equipados — com computadores, radares, rastreadores eletrônicos— passaram a fazer ronda aérea. Implantou-se, também, o denominado policiamento comunitário, que inclui as chamadas Bases Comunitárias Móveis. Foi feita a integração física dos comandos das polícias Civil e Militar e a divisão dos territórios de ação foi alterada. Foi criada a Ouvidoria de Polícia. Foi implantado o “Disque Denúncia”. Os chamados guardas escolares foram substituídos por aproximadamente

4.500 policiais militares. No balanço do período, compreendido entre 1995 e 2001, autoridades do Estado de São Paulo apresentam, como avanço, o aumento da eficiência policial para realizar prisões, especialmente de pessoas que cometeram pequenos delitos, denominados “crimes de bagatela” por especialistas (MORGADO, 2002, p. 66-68). Conforme a Ouvidoria de Polícia, dos quase 400 mil policiais efetivos nos estados da federação no final da década de 1990, 82 mil estavam no Estado de São Paulo. Levantamento realizado na Corregedoria da Polícia Militar registra que, nessa mesma década, a Corporação paulista matou 7.082 pessoas, ao passo que 153 policiais militares foram mortos em serviço (MARIANO, 2002, p. 58)

A cidade do Rio de Janeiro também é emblemática dos impasses na segurança pública. No bairro do Jardim Botânico, em 12 de junho do ano 2000, por volta das 14h, no interior de um ônibus urbano da linha 174, ocorreu um episódio criminal cujos desdobramentos foram transmitidos ao vivo por diversos canais de televisão. O jovem Sandro do Nascimento, de 21 anos, armado com um revólver, tomou vários passageiros como reféns, dentre os quais a jovem professora Geisa Firmo Gonçalves, de 20 anos. Mais de quatro horas após o início do sequestro, por volta de 18h50, mantendo a professora Geisa sob a mira do seu revólver, Sandro desceu do ônibus. Enquanto alguns policiais militares negociavam com ele, um policial militar do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) avançou subitamente em direção à sequestrada e ao sequestrador e fez vários disparos com sua submetralhadora (MASCARENHAS, 2000). Os disparos produziram a morte da seqüestrada. O sequestrador foi morto quando, já dominado, era conduzido na viatura policial militar. A ocorrência foi seguida de pronunciamento em rede nacional do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que enfatizou o despreparo na formação dos policiais. Depois disso, o Presidente da República lançou o PNSP, Plano Nacional de Segurança Pública (SANDES, 2005, p. 06).

Conduzido na pasta do Ministério da Justiça e coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, o PNSP contemplou um inédito programa denominado Bases Curriculares Nacionais para

Formação dos Profissionais de Segurança do Cidadão, estabelecido para homogeneizar os cursos de formação de agentes da segurança, o planejamento curricular e assegurar o princípio de equidade no processo formativo, buscando adequá-lo às necessidades sociais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Brasília, 2000).

Paralelamente, Relatório do Comitê de Direitos Humanos da ONU, relativo ao ano de 2000, conclui pelo descaso do Estado brasileiro em assegurar a aplicação da Lei. Dentre as 31 de suas recomendações, o relator Nigel Rodley sugere o fim dos tribunais militares para julgamento de crimes cometidos por policiais militares durante o serviço (MORGADO, 2002, p. 67). As autoridades brasileiras também vêm sendo pressionadas a ratificarem a Convenção Americana de Direitos Humanos, pois, segundo estabelece a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, os estados nacionais não podem se esquivar das convenções internacionais de que são signatários. Disso resulta que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos vem recomendando reiteradamente ao Brasil que a segurança pública seja entregue à atividade exclusiva de autoridades civis (BICUDO, 2002, p. 174).

Às críticas, reivindicações nacionais e aos problemas diplomáticos internacionais, decorrentes da militarização na segurança pública, as autoridades brasileiras vêm procurando responder com reformas na legislação e com políticas que enfatizam a melhoria da formação dos agentes policiais. Doravante, a exposição focalizará tal ênfase conferida à formação, apresentando o processo formativo dos policiais militares de Mato Grosso, em geral, e de cadetes, aspirantes à patente de tenente, do Curso de Formação de Oficiais – Bacharelado em Segurança Pública (CFO), em particular. As maiores oportunidades de investigação e aprofundamento da análise determinam a escolha da formação profissionalizante realizada na Polícia Militar de Mato Grosso (PMMT).

A Polícia Militar de Mato Grosso é integrada por aproximadamente 6.000 policiais. Seus níveis hierárquicos basilares compreendem os *praças* (soldados, cabos, sargentos e sub-tenentes) e os

oficiais (aspirante, 2º tenente, 1º tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel). Os *praças* constituem 93% do efetivo total e os *oficiais* constituem os 7% restantes. Respaldada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a PMMT tem seu próprio Sistema de Ensino.

O ensino profissional, voltado à formação de *praças*, compreende: a) o ensino fundamental, que realiza o Curso de Formação de Soldados com 400 horas-aula e o Curso de Formação de Cabos, com 800 horas-aula; b) o ensino médio, que realiza o Curso de Formação de Sargentos, com 1400 horas-aula, e o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos e Sub-Tenentes, com 780 horas-aula.

O ensino superior, voltado à formação de *oficiais*, compreende: a) o Curso de Bacharelado em Segurança Pública (CFO), com 4.780 horas-aula distribuídas ao longo de três anos, que capacita o cadete (praça especial) para o exercício da função de aspirante a oficial subalterno (2º e 1º tenentes); b) os cursos de especialização, com 1400 horas-aula, que capacitam para a função de oficial intermediário e oficial superior (capitão, major e tenente-coronel); e, c) o Curso Superior de Polícia, com 780 horas-aula, que capacita o oficial para a função de alto executivo da polícia Militar (coronel).

O ensino profissional dos *praças* é ministrado pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) e o ensino profissional dos *oficiais* é ministrado pela Academia de Polícia Militar Costa Verde (SANDES, 2005, p. 02-04).

Depois de 1967 e anteriormente à atual organização de seu Sistema de Ensino, a Polícia Militar de Mato Grosso formou seus *oficiais* em academias de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Devido à falta de efetivo, a Corporação passou a admitir em seus quadros oficiais advindos dos Órgãos de Formação de Oficiais da Reserva do Exército Brasileiro, amparada no Decreto-Lei 667/69 (SANDES, 2005, p. 05). Em 1987, a Lei Estadual 5.177 criou a Academia de Polícia Militar Costa Verde (APMCV). Em 1994, a Lei estadual nº 388 instituiu o Sistema de Ensino da Polícia Militar de Mato Grosso.

A ativação da Academia de Polícia Militar Costa Verde (APMCV), em 1993, foi seguida do primeiro convênio entre a Polícia Militar Estadual e a Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT (SANDES, 2002, P. 05). O Convênio estabelece o compromisso de elaboração e execução conjuntas de projetos nas áreas sociais, de pesquisa, da educação e cultura. Compromete as partes em ceder pessoal (policiais militares, professores, técnicos) para participar de projetos e atividades do convênio, respeitando os vínculos e regimes trabalhistas. Prevê a elaboração de termos aditivos na execução dos projetos detalhando obrigações. Prevê o custeio dos projetos a serem executados pela UFMT. Autoriza a Universidade a obter acesso às informações necessárias ao desenvolvimento das ações e a divulgar os resultados alcançados. Convênio do mesmo teor é assinado em 2003 (Convênio nº 042/2003–UFMT).

Em 1994, o Decreto Estadual n.º 3144/93 inaugura o Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso (CFO), em nível profissionalizante, destinado à formação do aspirante a tenente ao longo de três anos. O ingresso por concurso vestibular é promovido pela UFMT, mediante o Termo Aditivo ao mencionado Convênio nº 042/2003–UFMT. Com idades entre 17 a 28 anos, os jovens cadetes cumprem a carga horária de 4410 horas-aula, tendo como referência o curso de Direito. A grade do Curso contempla as seguintes disciplinas: sociologia, psicologia, didática, filosofia, direito, administração, técnica policial, ordem unida, tiro, e algumas disciplinas complementares. Os cadetes da primeira turma do CFO são declarados aspirantes em 1996 (SANDES, 2005, p. 06).

No mesmo ano, a Resolução Estadual nº 253/96 declara a equivalência do profissionalizante CFO ao ensino de nível superior. O Parecer nº 75/93 do Conselho Federal de Educação já havia aberto essa possibilidade ao declarar equivalência acadêmica de cursos militares a cursos superiores civis. Isso também possibilita aos graduandos de estabelecimentos militares o aproveitamento de estudos realizados em unidades de ensino superior civil.

O CFO da PMMT enfrenta um episódio problemático nos anos inicias de seu funcionamento. Na madrugada de 05 de abril de 1998, dois dos alunos ingressos na turma de 1996, os jovens Sérgio Kobayashi, de 26 anos, e Evaldo Bezerra Queiroz, de 29 anos, morreram afogados durante treinamento ocorrido no município de Cáceres, a 220 Km de Cuiabá. Com farda e coturno, sem equipamentos de segurança e desconhecendo a área, esses cadetes do terceiro ano, teriam sido obrigados pelos superiores responsáveis a atravessar, junto de outros colegas, o córrego Padre Inácio considerado perigoso. A luta empreendida por Takako Kobayashi, mãe do cadete Sérgio, junto da Associação de Familiares de Vítimas da Violência Policial de Mato Grosso, não resultou na punição judicial dos oficiais processados (MORGADO, 1999, p. 06).

Seguindo-se às mencionadas Bases Curriculares Nacionais para Formação dos Profissionais da Segurança do Cidadão, estabelecidas, em 2000, pelo Ministério da Justiça para homogeneizar formação dos agentes de segurança, em 2001, o Parecer nº 1295/01 do Conselho Nacional de Educação (CNE) equipara as ciências militares ao *rol* das ciências estudadas no Brasil.

Para adequação às Bases Curriculares Nacionais e ao Parecer nº 1295/01 do CNE, também em 2001, a Academia de Polícia Militar Costa Verde (APMCV) da PMMT realiza revisão na matriz curricular do Curso de Formação de Oficiais (CFO), a partir de então ampliado para Bacharelado em Segurança Pública. A carga horária do Curso é aumenta de 4.410 horas-aula para 4.780 horas-aula. As disciplinas são agrupadas em 06 áreas temáticas de estudo: missão policial, técnica policial, cultura jurídica, saúde policial, eficácia pessoal, linguagem e informação. A base comum do Curso possui 11,30% do conteúdo voltado para missão policial (filosofia, política, sociologia, ética e cidadania, psicologia), 17% voltado para técnica policial (tiro, defesa pessoal, operações policiais, técnicas gerais de policiamento), 23,22% voltado para cultura jurídica, 3,77% voltado para saúde física e mental, 9,41% voltado para eficácia pessoal (gestão, relações interpessoais), 16,11% voltado para linguagem e informação (didática, estatística, idiomas, pesquisa, informática), 5,54% voltado para

estágio e 11,40% voltado para atividades curriculares complementares. As seis áreas temáticas do bacharelado englobam estudos da cultura, sociedade, ética, cidadania, direitos humanos e controle de drogas (SANDES, 2005, p. 07-08).

O Projeto Político-Pedagógico da APMCV, da PMMT, no qual é realizada a revisão na matriz curricular do CFO – Bacharelado em Segurança Pública e demais cursos profissionalizantes superiores da formação de oficiais, é concluído em 2003 (PPP, APMT, 2003). No mesmo ano, o Projeto Político-Pedagógico é submetido à apreciação do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso. Em 09/12/2003, o novo Quadro de Organização Curricular do Bacharelado em Segurança Pública é aprovado pelo Conselho Estadual de Educação (PARECER Nº 428/2003). A primeira turma de aspirantes formada na nova matriz curricular conclui o Bacharelado em Segurança Pública no ano de 2005.

A reorganização curricular do CFO – Bacharelado em Segurança Pública, empreendida pela APMCV da PMMT, visa adequar-se às Bases Curriculares do Ministério da Justiça e à legislação educacional correspondente, tentando oferecer uma formação policial mais condizente com as demandas sociais por um tipo de profissional da segurança diferenciado e, ao mesmo tempo, visa atender a interesses profissionais e corporativos específicos.

Na estrutura hierárquica da Polícia Militar de Mato Grosso, cabe aos *oficiais subalternos*, tenentes — bacharéis formados no CFO —, comandarem os *praças* que atuam no policiamento preventivo e ostensivo da sociedade. O Bacharelado em Segurança Pública da PMMT, equiparado às ciências, calcado nas Bases Curriculares Nacionais estabelecidas pelo Ministério da Justiça, pretende formar um oficial mais cônscio de sua tarefa social, mais apurado tecnicamente, mais culto juridicamente, mais eficaz, mais didático e comunicativo, mais saudável e com maior capacidade de comando. Um servidor público com atitudes mais voltadas à segurança do cidadão, à proteção da cidadania e à promoção da civilidade.

O pequeno intervalo de tempo transcorrido desde a implantação da nova matriz curricular, em 2003 até os dias presentes, não parece permitir conclusão exaustiva sobre a ocorrência ou não de mudança substantiva na atuação dos tenentes, *oficiais subalternos*, em relação aos egressos do CFO formados pela APMCV da PMMT na matriz curricular anterior. É o que indica pesquisa realizada no Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMT, focalizando o uso legal da força na formação e atuação de tenentes egressos do CFO (SANDES, 2007).

No entanto, a continuidade da reflexão se impõe: mais um episódio de letalidade no uso da força envolve a Polícia Militar de Mato Grosso, em uma comemoração cívica no bairro Jardim das Flores na cidade de Rondonópolis. Na ocorrência de 26/05/2007, um grupo de aproximadamente sete policiais simulava a intervenção da PM em um sequestro de ônibus com reféns. No momento em que a hipotética invasão do ônibus se deu, policias dispararam, feriram algumas pessoas e balearam mortalmente um garoto de doze anos. Munição letal, cartucho de cor vermelha, foi colocada em arma que deveria ter sido carregada com munição de festim, de outra cor. Isso teria decorrido de um equívoco, um engano policial (Diário de Cuiabá, 27/05/2007).

A operação simulada se deu com o comando direto de um sargento, *praça*, sob a coordenação de um *oficial subalterno*, tenente. Um Inquérito Policial Militar e um Inquérito Policial Civil foram instaurados. Um cabo e um soldado foram indiciados sob a suspeita de serem os agentes diretos dos disparos fatais (Diário de Cuiabá, 26/06/2007). Até o presente, não se tem notícia da produção de provas conclusivas sobre a autoria desses disparos. Aquilo que deveria ser uma exibição de uso da força não letal resultou em letalidade, ainda que não seja possível afirmar se intencional, dolosa, ou se culposa, negligente, imperita e imprudente.

Um leigo poderia perguntar se, no episódio letal abordado, os procedimentos observados pelos superiores hierárquicos teriam ou não sido rigorosamente seguidos pelos subordinados. Equacionando:

o soldado e o cabo teriam cumprido as ordens do sargento, o *praça* superior imediato? O sargento teria cumprido as ordens do tenente, *oficial subalterno* superior imediato? Um leigo também poderia perguntar sobre a efetividade do comando de tenentes, recém-egressos do CFO, sobre os *praças*.

Quanto a aspectos educacionais do Curso de Formação de Oficiais da PMMT, a matriz curricular implantada de 2003 parece conferir à capacidade de comando ênfase semelhante a dos demais aspectos da formação. Ao mesmo tempo, foi possível verificar que o índice de titulação acadêmica dos professores militares e civis é baixo e que inexistem critérios claramente estabelecidos para o ingresso docente. Também foi possível verificar que a atuação da UFMT, conveniada com a PMMT, está circunscrita à realização do concurso vestibular para ingresso dos cadetes (praças especiais) e ao empréstimo de seu espaço físico para algumas atividades do CFO.

A falta de efetiva parceria pedagógica e acadêmica entre a instituição de ensino superior militar, a APMCV, e a instituição pública de ensino superior civil, a UFMT, parece reproduzir a relação hierárquica entre militares e civis existente, na sociedade brasileira, e consagrada na legislação. Também parece reproduzir a falta de parceria entre os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela Justiça e pela Segurança e os órgãos responsáveis pela Educação. As Bases Curriculares Nacionais para Formação dos Profissionais de Segurança do Cidadão, estabelecidas em 2000, foram conduzidas pelo Ministério da Justiça e coordenadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública sem a participação do Ministério da Educação. No entanto, a adequação da formação dos agentes de segurança pública às necessidades da atuação parece depender, ao menos em parte, do aprofundamento nas relações entre o setor de Justiça e Segurança e o setor da Educação.

Aqui considerada em sentido lato, a educação implica aspectos políticos, psicossocias e pedagógicos. Em termos políticos, enquanto a sociedade brasileira não ampliar sua indignação com os elevados índices de letalidade policial, dificilmente as pressões existentes

concorrerão para que esses índices diminuam. Em termos legais, enquanto a Carta Constitucional preservar "enclaves autoritários" do período ditatorial, dificilmente a recorrente impunidade sucumbirá a efetivas sansões. Em termos psicossocias, enquanto intersubjetividade popular assimilar a letalidade policial como uma ocorrência natural, dificilmente se produzirá constrangimento para conter a intersubjetividade homicida (MORGADO, 2001). Em termos pedagógicos, enquanto sociedade civil e instituições educacionais do aparato estatal brasileiro não assumirem sua tarefa política e sua autoridade educativa, dificilmente ocorrerão melhorias substantivas na formação e na atuação dos funcionários da segurança pública.

Portanto, a proposição e implantação de políticas de formação de agentes da segurança, que concretamente atendam ao interesse público, devem articular e envolver setores estatais, da Justiça, Segurança e Educação e, necessariamente, setores organizados da sociedade civil. O aprofundamento desse processo educativo demanda: mudança nas práticas sociais e políticas, mudanças na legislação brasileira e mudanças intersubjetivas. Em última instância, a formação de agentes da segurança cuja atuação seja compatível com o aprofundamento da democracia é uma tarefa político-pedagógica da educação, nos sentidos lato e restrito.

Referências

BICUDO, H. P. **Violência: o Brasil cruel e sem maquiagem**. São Paulo: Moderna,1994.

BICUDO, H. P. O que significa a unificação das polícias. In: MARIANO, B. D. & FREITAS, I. (Orgs.). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: Corag, 2002, p.171-181.

BISOL, J. P. Foraclusão institucional. In: MARIANO, B. D. & FREITAS, I. (Orgs.). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: Corag, 2002, p. 11-20.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (de 05 de outubro de 1988). São Paulo: Atlas, 1988.

ESTADO DE MATO GROSSO. PODER LEGISLATIVO. Lei Estadual nº 5.177/87. Cria a Academia de Polícia Militar do Estado de Mato Grosso. Assembléia Legislativa: Mato Grosso, 1987.

__________. PODER EXECUTIVO. Decreto nº 3.144/93. Cria o Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Casa Civil, 1993.

__________. PODER LEGISLATIVO. Lei Estadual n.º 6.388/94. Institui o Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso. Assembléia Legislativa: Mato Grosso, 1994.

__________. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Resolução nº 253/96. Declara Equivalência do CFO ao Nível Superior. Cuiabá: CEE-MT, 1996.

__________. POLÍCIA MILITAR. ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR. Projeto Político Pedagógico da Academia de Polícia Militar. Mato Grosso: APMMT, 2003.

__________. PODER LEGISLATIVO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Parecer n.º 428/03. Análise e Aprovação do Quadro de Organização Curricular - CFO - Bel. Com Segurança Pública do Projeto Político Pedagógico da APMCV. Cuiabá: CEE-MT, 2003.

MARIANO, B. D. Criar uma polícia democrática. In: MARIANO, B. D. & FREITAS, I. (Orgs.). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: Corag, 2002, p.45-66.

MORGADO, M. A. **Vitimização, identificação e ação política**. X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Psicologia Social — ABRAPSO. São Paulo: 08 a 12 de outubro de 1999.

MORGADO, M. A. **A lei contra a justiça: um mal-estar na cultura brasileira**. Brasília: Plano Editora, 2001.

MORGADO, M. A. Segurança nas universidades públicas: um caso para a polícia? Universidade e Sociedade. Brasília: ANDES, Ano XI, nº 26, 2002 , p. 65-72.

MORGADO, M. A. Cultura brasileira e lei: uma relação problemática. **Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá**. Cuiabá: Edunic, v. 06, n º01, jan./jun. 2004, p. 105-120.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Decreto-Lei nº 677/69 que Reorganiza as Polícias Militares no Brasil**. Presidência da República. Brasília: 1969.

___________. PODER EXECUTIVO. **Decreto-Lei nº 1.072/69 que Extingue as Guardas Civis no Brasil**. Presidência da República. Brasília: 1969.

___________. PODER EXECUTIVO. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Parecer Conselho Federal de Educação nº 75/93. **Trata de Equivalência de Cursos Militares**. Brasília: CFE/MEC, 1993.

___________. PODER EXECUTIVO. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Bases Curriculares Nacionais para Formação dos Profissionais de Segurança do Cidadão. Brasília: SENASP, 2000.

___________. PODER EXECUTIVO. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Parecer Conselho Nacional de Educação nº 1295/01. **Inclui as Ciências Militares no Rol das Ciências Estudadas no Brasil**. Brasília: CNE/MEC, 2001.

__________. PODER EXECUTIVO. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Convênio n.º 042/2003. **Convênio que entre si Assinam a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso e Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, Objetivando a Elaboração e Execução de Projeto de Áreas Sociais, de Pesquisa, da Educação e da Cultura** . Cuiabá: UFMT, 2003.

SANDES, W. F. **A Polícia Militar e o Ensino Superior**. Cuiabá: UFMT, PPGE, 2005 (mimeo).

SANDES, W. F. **O uso legal da força na formação de jovens tenentes**: um desafio para a atuação democrática da Polícia Militar de Mato Grosso. Cuiabá, 2007: Dissertação de Mestrado. PPGE/UFMT/MT.

SOARES DA SILVA, Edna. **Gênese e Identidade Educacional do Centro de Direitos Humanos Henrique Trindade**. Cuiabá: PPGE, 2005 (mimeo).

SOUZA, Wanderley Mascarenhas. O Manejo da Crise de Reféns do Ônibus 174 pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Análise Crítica. São Paulo: PMESP, 2000.

ZAVERUCHA, J. Constituição, Polícia Militar e Forças Armadas: que democracia é esta? In: MARIANO, B. D. & FREITAS, I. (Orgs.). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre, RS: 2002, p. 79-95.